



UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DOCTORADO EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



UFR DROIT ET SCIENCE POLITIQUE
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES
JURIDIQUES ET POLITIQUES

TESIS DOCTORAL / THÈSE DE DOCTORAT

**LAS CATÁSTROFES EN EL ÁMBITO DEL
DERECHO INTERNACIONAL Y SU RÉGIMEN
JURÍDICO**

***LES CATASTROPHES DANS LE DOMAINE DU
DROIT INTERNATIONAL ET LEUR RÉGIME
JURIDIQUE***

ANDRÉS BAUTISTA HERNÁEZ

Dirigida por/Dirigée par

Dra. María Isabel TORRES CAZORLA

Universidad de Málaga

Dr. Jean-Marc THOUVENIN

Université Paris Nanterre

UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



Málaga, 2018

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

UNIVERSITÉ PARIS NANTERRE

UFR DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

**ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES
JURIDIQUES ET POLITIQUES**

LAS CATÁSTROFES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

LES CATASTROPHES DANS LE DOMAINE DU DROIT INTERNATIONAL ET LEUR RÉGIME JURIDIQUE

Tesis para la obtención del
GRADO DE DOCTOR,
realizada en régimen de cotutela
internacional y con mención
internacional.

Thèse pour obtenir le grade de
DOCTEUR EN DROIT,
réalisée en cotutelle internationale et avec
mention internationale.

Presentada por/Présentée par:

D. Andrés BAUTISTA HERNÁEZ

Dirigida por/Dirigée par

Dra. María Isabel TORRES CAZORLA
Universidad de Málaga

Dr. Jean-Marc THOUVENIN
Université Paris Nanterre




Málaga, 2018



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: Andrés Bautista Hernández

 <http://orcid.org/0000-0001-9101-5555>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es

Según la Convención de Cotutela Internacional que regula la presente Tesis doctoral, ésta ha sido redactada en español. Sin embargo, se incluye una versión en francés de las siguientes partes: índice, resumen, introducción y conclusiones.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de responsabilidad exclusiva de su autor y no representan aprobación o desaprobación por parte de la Universidad de Málaga.

Selon la Convention de Cotutelle régissant cette thèse, celle-ci doit être rédigée en espagnol, avec une traduction au français de la table des matières, le résumé, l'introduction et les conclusions.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

AUTORIZACIÓN PARA LA LECTURA DE LA TESIS

PROGRAMA DE DOCTORADO: CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

TÍTULO DE LA TESIS: *Las catástrofes en el ámbito del Derecho Internacional y su régimen jurídico. Les catastrophes dans le domaine du Droit international et son régime juridique.*

DOCTORANDO: ANDRÉS BAUTISTA HERNÁEZ

Este trabajo de investigación, que se presenta como Tesis Doctoral, desarrollado en cotutela internacional en las Universidades de Málaga y Paris Nanterre, bajo la dirección de los profesores, María Isabel TORRES CAZORLA y Jean-Marc THOUVENIN, reúne las condiciones de calidad necesarias para que se proceda a su defensa.

Su estructura y contenido responden al objetivo perseguido. Está apoyado en la documentación, doctrina y jurisprudencia internacionales pertinentes y adecuadas, y todos sus aspectos están abordados con rigor. El tema elegido es de una evidente actualidad, dado el auge y la importancia de las catástrofes en la esfera internacional y la falta de desarrollo normativo de estos fenómenos. A este respecto, el doctorando aporta relevantes conclusiones sobre la materia, que sin duda permitirán ofrecer avances acerca del tema en el orden internacional y nacional, tanto para los Estados concernidos como en el ámbito del Derecho comparado.

Como previas publicaciones derivadas de este trabajo realizadas por el doctorando caben citar, entre otras, BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Cooperación transfronteriza y cooperación internacional frente a catástrofes en las relaciones Luso-Españolas. Consideraciones en torno al Protocolo de Évora de 1992», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A., *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 49-82; «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el Mecanismo de Protección Civil de la Unión», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 173-194; sendos artículos en la Revista *Ius et Scientia*: «Reflexiones en torno a la Regulación Jurídica de la Reducción del Riesgo de Desastre (Disaster Risk Reduction) y la Práctica Internacional al respecto seguida por la UNESCO», en vol. 2, núm. 1 (2016), pp. 89-107; y «Seguridad humana y catástrofes: la labor de las Naciones Unidas en materia de gestión y regulación de las catástrofes», en vol. 3, núm. 2 (2017); así como el capítulo «Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 187-214.

Dichas publicaciones que avalan la tesis son originales e inéditas, y no han sido empleadas en tesis anteriores.

Por todo lo anterior, se AUTORIZA el depósito y la lectura de la presente tesis doctoral.

Lo que se expide a los efectos oportunos, en Málaga a 1 de mayo de 2018.

Dra. María Isabel TORRES CAZORLA
Universidad de Málaga

Je soussigné(e) ☐ Monsieur JEAN MARC THOUVENIN

appartenant à l'Ecole doctorale : DSP droit et science politique

et co- directeur de thèse de ☐ Monsieur BAUTISTA HERNAEZ ANDRES (

autorise l'étudiant(-e) à déposer au Service de Soutenances de Thèses et HDR (DRED) et à la Bibliothèque universitaire la thèse intitulée : LE REGIME JURIDIQUE DES CATAS-TROPHES EN DROIT INTERNATIONAL

en vue de sa soutenance.

☒ La soutenance aura lieu en public.

ou

☐ Je sollicite également de Monsieur le Chef d'établissement l'autorisation de soutenir la thèse à huis clos en raison du caractère confidentiel de la thèse :

Sujet de la thèse :

Motifs de la demande d'huis clos :

DIRECTION DE LA RECHERCHE
ET DES ETUDES DOCTORALES

31 mai 2018

Fait à : Nanterre

Le : 30 mai 2018

Signature du directeur de
thèse :



Avis favorable de la DRED pour dépôt électronique (dossier administratif complet) : ☒

Avis favorable de la BU pour organisation de soutenance (dossier de fichiers complet) : ☐

Ce document est à présenter signé à la Division de la Recherche et des Etudes Doctorales (DRED) et à la Bibliothèque universitaire lors du dépôt de la thèse.

Resumen

La importancia de las catástrofes es un extremo que difícilmente puede discutirse. Ello debido en gran medida a sus consecuencias perjudiciales para las personas, los bienes o el medioambiente. De este modo, ejemplos como los de Chernóbil, el huracán Katrina, el terremoto de Haití de 2010 o el maremoto y posterior accidente en la central nuclear de Fukushima I en 2011, demuestran la trascendencia y actualidad de este problema.

Las catástrofes se sitúan como una situación transversal que afecta a cuestiones básicas del Derecho Internacional tales como la formulación de normas internacionales o las funciones de este sector, entre otras. Además, en los últimos años el debate doctrinal respecto de la regulación de las catástrofes por el Derecho Internacional ha ido en aumento. En éste se destaca la fragmentación y limitación de dicha regulación jurídico-internacional. Por ello, resulta necesario un estudio general de estos eventos que permita una reglamentación holística, en la que tengan cabida los distintos tipos y supuestos. El objetivo de este trabajo es determinar la respuesta ofrecida por el Derecho Internacional ante situaciones de catástrofe. Para ello se ha establecido un análisis de la práctica normativa e institucional existente. Este trabajo trata de dar respuesta a algunos de los interrogantes en torno a las catástrofes tales como su definición, qué normas existen en la materia, así como su efectividad. Junto con el análisis normativo se estudian los desarrollos institucionales en la materia centrada en Naciones Unidas (en el ámbito universal) y en la Unión Europea (en el regional).

PALABRAS CLAVE: DERECHO INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES, ASISTENCIA HUMANITARIA, PROTECCIÓN CIVIL, GESTIÓN INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES, PROCESO DE CATÁSTROFE, ANÁLISIS DE RIESGO, EMERGENCIA, PRÁCTICA INTERNACIONAL

Résumé

L'extrême importance des catastrophes peut difficilement être discutée. Ceci est largement dû à leurs conséquences néfastes pour les personnes, les biens, et l'environnement. Des exemples tels que ceux de Tchernobyl, l'ouragan Katrina, le tremblement de terre en Haïti en 2010 ou le tsunami et l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima I en 2011, démontrent l'importance et la pertinence de ce problème.

Les catastrophes sont des phénomènes de nature transversale qui renvoient à des questions fondamentales du droit international, comme celle de la formulation de normes internationales, ou leurs fonctions à l'égard des catastrophes, entre autres. Du reste, le débat doctrinal concernant la réglementation des catastrophes par le droit international s'est intensifié au cours des dernières années. Il a mis en évidence la fragmentation et la limitation de la réglementation juridique internationale sur ce sujet. Par

conséquent, il est pertinent d'effectuer une étude générale de ces événements qui permet une régulation holistique, dans laquelle les différents types et hypothèses ont une place. L'objectif de ce travail est donc de déterminer la réponse donnée par le Droit international face aux situations de catastrophe. À cette fin, une analyse de la pratique normative et institutionnelle existante est proposée. Ce travail tente de répondre à certaines questions en relation avec les catastrophes telles que leur définition, celle de savoir ce que sont les normes en la matière ainsi que leur efficacité. En outre, les développements institutionnels sont étudiés dans le domaine universel et régional centré sur les Nations Unies et l'Union Européenne.

DESCRIPTEURS: DROIT INTERNATIONAL DE CATASTROPHE, ASSISTENCE HUMANITAIRE, PROTECTION CIVILE, GESTION INTERNATIONALE DES CATASTROPHES, PROCESSUS DE LA CATASTROPHE, ANALYSE DES RISQUES, SITUATION D'URGENCE, PRATIQUE INTERNATIONALE.

Abstract

Disasters' significance is an aspect that can hardly be discussed. This is largely due to its harmful consequences for people, property or the environment. Accordingly, examples such as those of Chernobyl, Hurricane Katrina, the earthquake in Haiti in 2010 or the tsunami and subsequent accident at the Fukushima I nuclear power plant in 2011, demonstrate the importance and relevance of this problem.

The disasters shall be considered as a transversal topic that affects basic issues of International Law such as the formulation of international standards or its core functions, among others. In addition, in recent years the doctrinal debate regarding the regulation of disasters by International Law has been increasing. Academic papers highlight the fragmentation and limitation of such international legal regulation. Therefore, it is necessary a general study of these events that allows a holistic regulation, in which the different types and assumptions could have a place. This work aims to determine the response offered by International Law in the event of disasters. For that, an analysis of the existing normative and institutional practice has been established to give answer to some of the questions around these events such as its definition, what are the existing norms as well as its effectiveness. Along with the normative analysis, institutional developments are studied focused on the United Nations and the European Union.

KEYWORDS: *INTERNATIONAL DISASTER LAW, HUMANITARIAN ASSISTANCE, CIVIL PROTECTION, INTERNATIONAL DISASTER MANAGEMENT, DISASTER PROCESS, RISK ANALYSIS, EMERGENCY, INTERNATIONAL PRACTICE.*



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

**LAS CATÁSTROFES EN EL ÁMBITO DEL
DERECHO INTERNACIONAL Y SU RÉGIMEN
JURÍDICO**

***LES CATASTROPHES DANS LE DOMAINE DU
DROIT INTERNATIONAL ET LEUR RÉGIME
JURIDIQUE***

Andrés BAUTISTA HERNÁEZ



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

*A todos los que han hecho posible este trabajo,
y en especial a mis padres*

El fatalismo ya no es renunciabile; es hora de aprovechar en todo su vigor el progreso científico y tecnológico para reducir la tragedia humana y las pérdidas económicas de los desastres naturales.

Carta introductoria del Informe del grupo internacional especial
de expertos para el Decenio Internacional para la
Prevención de los Desastres Naturales,
doc. NN.UU. A/44/322/Add.1 de 1 de junio de 1989.

Si un peuple est désolé par la famine, tous ceux qui ont des vivres de reste doivent l'assister dans son besoin, sans toutefois s'exposer eux-mêmes à la disette. [...] L'assistance, dans cette dure extrémité, est si essentiellement conforme à l'humanité, qu'on ne voit guère de nation un peu civilisée y manquer absolument.

Emer DE VATTEL, *Les Droits de Gens ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*,
Paris, 4ª Edición, 1820.



DORÉ, G., *The Deluge* (El Diluvio)*

* *The Holy Bible: Containing the Old and New Testaments, According to the Authorised Version. With Illustrations by Gustave Doré*, Cassell & Company (disponible en licencia *freely reused* en https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gustave_Dor%C3%A9_-_The_Holy_Bible_-_Plate_I,_The_Deluge.jpg).



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Índice General

Índice General	vii
Table des matières	xiv
Índice de abreviaturas.....	xxi
Índice de gráficos.....	xxx
Índice de cuadros.....	xxxi
Modos de citación	xxxii
 INTRODUCCIÓN GENERAL	 3
INTRODUCTION GÉNÉRALE	17
 Parte I. EL FENÓMENO DE LAS CATÁSTROFES Y SU RELEVANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	 33
 CAPÍTULO I. EL FENÓMENO DE LAS CATÁSTROFES	 35
Introducción al Capítulo I	37
1. LA PROGRESIVA IMPORTANCIA DE LAS CATÁSTROFES	38
2. EL PROCESO DE LA CATÁSTROFE (EL PROCESO DE RIESGO). 61	
2.1. EL FENÓMENO CATASTRÓFICO	61
2.2. EL PROCESO DE CATÁSTROFE: ELEMENTOS.....	73
2.2.1. La amenaza	78
2.2.2. El riesgo	81
2.2.3. La vulnerabilidad	86
2.2.4. La resistencia	88
2.3. FASES EN EL DESARROLLO DE LA CATÁSTROFE.....	92
2.4. TIPOLOGÍA (ORIGEN) DE LAS AMENAZAS	95

2.4.1. Naturales	97
A. Geológicas o geofísicas	98
B. Hidrometeorológicas	101
C. Biológicas o ambientales	104
2.4.2. Antrópicas.....	105
A. Amenaza de transportes.....	106
B. Infraestructuras críticas (telecomunicaciones, electricidad, agua...)	107
C. Industriales	108
2.4.3. Mixtas	110
2.4.4. En función del tiempo de manifestación: lentas y repentinas.....	111
A. Fenómenos lentos	111
B. Fenómenos repentinos	112
3. LAS NOCIONES NO JURÍDICAS DE CATÁSTROFE: COLOQUIAL, CIENTÍFICA Y SOCIAL.....	113
3.1. Noción coloquial	114
3.2. Noción científica	116
3.3. Noción social: percepción del riesgo	119
4. LA NECESIDAD DE UN ESTUDIO SOBRE CATÁSTROFES EN DERECHO INTERNACIONAL	123
CONCLUSIONES DEL CAPITULO I	127
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO I.....	130

CAPÍTULO II. CATÁSTROFE: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN JURÍDICA Y TIPOLOGÍA133

Introducción al Capítulo II.....	135
1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: HACIA UNA DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE	137
2. DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE	147
2.1. DEFINICIONES EXISTENTES	153
2.2. ANÁLISIS DE LAS DEFINICIONES EXISTENTES.....	179
2.2.1. Consideraciones generales en torno a los conceptos de catástrofe ofrecidos	179
2.2.2. Estudio de los elementos de la definición de catástrofe .	184
A. El elemento causal: la amenaza.....	186
B. Las consecuencias	193
1) Perturbación del funcionamiento normal de la sociedad.	193

2) Daños	196
C. La gravedad	204
D. La actuación de emergencia.....	211
1) Adopción de medidas excepcionales.....	213
2) Declaración de la catástrofe.....	214
3) Insuficiencia de los medios de respuesta.....	215
4) Solicitud de asistencia exterior	218
2.3. NUESTRA DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE.....	219
2.4. TÉRMINOS RELACIONADOS CON EL DE CATÁSTROFE.....	221
3. TIPOS DE CATÁSTROFES	223
3.1. NATURALES, ANTRÓPICAS Y MIXTAS	224
3.2. REPENTINAS O DE EVOLUCIÓN LENTA.....	224
3.3. PRODUCIDA EN TIEMPO DE PAZ O EN TIEMPO DE GUERRA	225
3.4. SIMPLE O COMPLEJA.....	225
3.5. HUMANA O MEDIOAMBIENTAL	226
3.6. NACIONAL O INTERNACIONAL.....	226
3.7. LEVES, MODERADAS Y GRAVES	228
CONCLUSIONES AL CAPÍTULO II.....	229
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO II.....	232

CAPÍTULO III. LAS CATÁSTROFES Y SU REGULACIÓN POR EL DERECHO INTERNACIONAL: ASPECTOS SUSTANTIVOS235

Introducción al Capítulo III.....	237
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN SOBRE CATÁSTROFES.....	239
1.1. DESDE TIEMPOS REMOTOS HASTA LA EDAD MODERNA.	241
1.2. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NACIÓN Y LA GESTIÓN DE LAS CATÁSTROFES	244
1.3. SIGLOS XX Y XXI: EL AUGE DEL D.I.C. Y LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS.....	254
1.3.1. El auge del Derecho Internacional de Catástrofes durante el s. XX.....	257
1.3.2. La labor de Naciones Unidas en la regulación y gestión de catástrofes desde finales del s. XX hasta la actualidad.....	274
A. El papel de la Asamblea General. Especial referencia a las Conferencias Internacionales sobre reducción de catástrofes y la labor de la Comisión de Derecho Internacional	276
1) Aspecto institucional	276

2) Aspecto normativo	279
3) Conferencias mundiales	284
4) La labor de la C.D.I.	289
B. El Consejo de Seguridad	294
C. El tratamiento de este tema por otros órganos de Naciones Unidas	300
2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES EN LA ACTUALIDAD	305
2.1. CONCEPTO	305
2.2. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES.....	307
2.2.1. Tratados.....	310
2.2.2. Actos de las Organizaciones Internacionales	315
2.2.3. Costumbre	322
2.2.4. Principios generales del Derecho.....	322
2.2.5. Jurisprudencia internacional y doctrina	323
2.3. OTRAS FUENTES RELEVANTES: LEGISLACIÓN NACIONAL	325
2.4. CONTENIDO Y CARACTERES.....	326
2.4.1. Contenido.....	326
2.4.2. Caracteres.....	332
A. Reciente creación o «en proceso de formación»	332
B. Caracteres propios	335
1) Procedimiento de elaboración de normas	335
2) Preeminencia de las normas de carácter blando y no auto ejecutables	336
2.4.3. Interacciones entre el Derecho Internacional de Catástrofes y otras ramas del Derecho Internacional.....	346
A. Derecho Internacional Humanitario	347
B. Derecho Internacional de los Derechos Humanos	350
C. Derecho Internacional sobre Refugiados y desplazados	352
D. Derecho Internacional del Medioambiente	355
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III	357
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO III.....	359

Parte II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE CATÁSTROFES: ¿NUEVAS SOLUCIONES PARA UN VIEJO PROBLEMA?363

Introducción a la Parte II: la Gestión Internacional de Catástrofes 365

1. CONCEPTO Y CONTENIDO..... 366

2. FASES EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES.. 375

CAPÍTULO IV. GESTIÓN PRE-CATÁSTROFE.....383

Introducción al Capítulo IV..... 385

1. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN 386

1.1. CONCEPTO Y ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN 386

1.1.1. Definición de prevención..... 386

1.1.2. Ámbito de la prevención 388

1.2. DESARROLLO NORMATIVO 392

1.2.1. Ámbito mundial..... 393

A. Naciones Unidas y la reducción del riesgo de catástrofe.... 393

B. Desarrollo convencional universal..... 399

1) Protección medioambiental..... 401

2) Accidentes industriales y nucleares 408

3) Tratamiento específico en materia de catástrofes 411

1.2.2. Ámbito regional 413

1.2.3. Relaciones bilaterales 421

1.2.4. Normas y principios aplicables a la prevención de catástrofes 426

A. Principio de cooperación 427

B. Principio de prevención 431

C. Principio de reducción del riesgo de catástrofe 433

D. Principio de precaución 436

1.3. MARCO INSTITUCIONAL 438

1.3.1. La U.N.I.S.D.R..... 439

1.3.2. La Organización Internacional de Protección Civil..... 441

1.3.3. Sistemas de geo-observación y alerta temprana 442

1.3.4. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea . 447

2. PREPARACIÓN 449

2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES..... 449

2.2. DESARROLLO NORMATIVO 452

2.2.1. Medidas sobre notificación urgente..... 453

2.2.2. Creación y/o fortalecimiento de capacidades de respuesta	461
2.2.3. Otras medidas: creación de planes de emergencia.....	469
2.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA PREPARACIÓN.....	475
2.3.1. Estructuras en el marco de Convenciones multilaterales	476
A. Organismo Internacional de la Energía Atómica	476
B. Organización Marítima Internacional	477
C. Organización Internacional de Protección Civil	478
D. Otros organismos permanentes.....	479
2.3.2. Estructuras en el seno del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.....	479
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV	482
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO IV.....	486

CAPÍTULO V. GESTIÓN POST-CATÁSTROFE489

Introducción al Capítulo V.....	491
1. RESPUESTA A CATÁSTROFES	493
1.1. ASPECTOS CONCEPTUALES.....	494
1.2. MARCO NORMATIVO	499
1.2.1. La práctica convencional	499
1.2.2. Reglamentación de la respuesta de urgencia.....	506
A. Inicio de la asistencia.....	507
1) Declaración de la catástrofe.....	507
2) Solicitud de asistencia.....	509
3) Ofrecimiento de asistencia.....	513
B. La asistencia de urgencia.....	516
1) Condiciones técnicas de la asistencia	517
2) Condiciones cualitativas de la asistencia	522
C. Terminación de la asistencia	526
1.2.3. Obligaciones en materia de solicitud, aceptación y ofrecimiento	530
A. Del pretendido «deber de asistencia» en caso de catástrofe	530
B. Deber del Estado afectado de garantizar la asistencia.....	537
C. Deber de solicitar asistencia.....	539
D. Deber de aceptar asistencia exterior (internacional)	540
1.3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS OPERACIONES DE RESPUESTA A CATÁSTROFES	542

1.3.1. O.C.H.A.: coordinación general de la respuesta.....	542
1.3.2. Organizaciones especializadas en materia de asistencia	544
1.3.3. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea .	548
2. RECONSTRUCCIÓN	551
2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES.....	552
2.2. DESARROLLO NORMATIVO	556
2.2.1. El Principio de «Reconstruir mejor»	559
2.2.2. Responsabilidad en situaciones de catástrofe	562
A. La rendición de cuentas en situaciones de catástrofe («accountability»)	563
B. Reclamaciones por daños y perjuicios durante la respuesta a catástrofes («liability»).....	566
2.2.3. Colaboración internacional para el intercambio de experiencias	570
2.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	572
2.3.1. La recuperación en el ámbito nacional.....	572
2.3.2. Entidades de carácter financiero.....	573
2.3.3. Entidades específicamente vinculadas con las catástrofes	575
A. Naciones Unidas y su familia	576
B. Otras entidades o mecanismos.....	577
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO V	579
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO V.....	583
 CONCLUSIONES GENERALES DE LA TESIS	587
CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA THÈSE	601
 ÍNDICE DE OBRAS EMPLEADAS EN LA TESIS	615
 ANEXO 1. Cuadro de correspondencia multilingüe de términos..	759
ANEXO 2: Glosario de términos.....	761

Table des matières

Table de matières	xiv
Index des abréviations	xxi
Index des images	xxx
Index des tableaux.....	xxxii
Modes de citation	xxxiii

INTRODUCTION GÉNÉRALE 17

PARTIE I.

LE PHÉNOMÈNE DES CATASTROPHES ET LEUR PERTINENCE EN DROIT INTERNATIONAL

Chapitre I. LE PHÉNOMÈNE DES CATASTROPHES 35

Introduction au Chapitre I.....	37
1. L'IMPORTANCE PROGRESSIVE DES CATASTROPHES	38
2. LE PROCESSUS DE CATASTROPHE (LE PROCESSUS DU RISQUE).....	61
2.1. LE PHENOMENE CATASTROPHIQUE.....	61
2.2. LE PROCESSUS DE CATASTROPHE : ELEMENTS.....	73
2.2.1. L'aléa	78
2.2.2. Le risque	81
2.2.3. La vulnérabilité	86
2.2.4. La résistance	88
2.3. LES PHASES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA CATASTROPHE	92
2.4. TIPOLOGIE (ORIGINE) DES ALÉAS	95
2.4.1. Naturel.....	97
A. Géologique ou géophysique	98

B. Hydrométéorologique	101
C. Biologique ou environnementale	104
2.4.2. Anthropique	105
A. Menace de transport	106
B. Infrastructures critiques	107
C. Industriel.....	108
2.4.3. Mixte.....	110
2.4.4. Phénomènes lents	111
2.4.5. Phénomènes soudains	112
3. LES NOTIONS NON JURIDIQUES DE CATASTROPHE: COURANTE, SCIENTIFIQUE ET SOCIALE.....	113
3.1. NOTION COURANTE.....	114
3.2. NOTION SCIENTIFIQUE	116
3.3. NOTION SOCIALE: LA PERCEPTION DU RISQUE	119
4. LA NECESSITE D'UNE ÉTUDE PORTANT SUR LES CATASTROPHES EN DROIT INTERNATIONAL	123
Conclusions du Chapitre I	127
Bibliographie commentée du Chapitre I	130

Chapitre II. LA CATASTROPHE: UNE APPROCHE DE SA DÉFINITION JURIDIQUE ET DE SA TIPOLOGIE 133

Introduction au Chapitre II	135
1. INTRODUCTION : VERS UNE DEFINITION JURIDIQUE DE LA CATASTROPHE	137
2. LA DEFINITION JURIDIQUE DE LA CATASTROPHE.....	147
2.1. DEFINITIONS EXISTANTES	153
2.2. ANALYSE DES DEFINITIONS EXISTANTES	179
2.2.1. Considérations générales sur les concepts de catastrophe offerts	179
2.2.2 Étude des éléments de la notion de Catastrophe	184
A. L'élément causal: l'aléa	186
B. Les conséquences	193
1) Perturbation du fonctionnement normal de la société.....	193
2) Dommages.....	196
C. L'ampleur	204
D. Action d'urgence.....	211
1) Adoption des mesures exceptionnelles .	213
2) Déclaration de la catastrophe.....	214
3) Moyens de réponse insuffisants	215
4) Demande d'aide extérieure.....	218

2.3. NOTRE DEFINITION JURIDIQUE DE CATASTROPHE	219
2.4. TERMES RELATIFS AUX CATASTROPHES	221
3. CATEGORIES DE CATASTROPHES	223
3.1. NATURELLE, ANTHROPIQUE ET MIXTE	224
3.2. SOUDAINES OU À ÉVOLUTION LENTE	224
3.3. PRODUITE EN TEMPS DE PAIX OU EN TEMPS DE GUERRE	225
3.4. SIMPLE OU COMPLEXE.....	225
3.5. HUMAINE OU ENVIRONNEMENTALE	226
3.6. NATIONALE OU INTERNATIONALE	226
3.7. FAIBLE, MODÉRÉE OU GRAVE	228
Conclusions du Chapitre II	229
Bibliographie commentée du Chapitre II	232

Chapitre III. LES CATASTROPHES ET LEUR RÉGLEMENTATION PAR LE DROIT INTERNATIONAL : ASPECTS DE FOND.....235

Introduction du Chapitre III.....	237
1. ÉVOLUTION HISTORIQUE SUR LA REGULATION DES CATASTROPHES	239
1.1. DES TEMPS ELOIGNÉS A L'ÂGE MODERNE	241
1.2. L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT NATION ET LA GESTION DES CATASTROPHES	244
1.3. XX ^{ème} et XXI ^{ème} SIÈCLES: LA CROISSANCE DU D.I.C. ET DE L'ŒUVRE DES NATIONS UNIES	254
1.3.1. La montée du droit international des catastrophes au cours du XX ^{ème} siècle.....	257
1.3.2. Le travail des Nations Unies pour la régulation et la gestion des catastrophes depuis la fin du XX ^{ème} siècle au présent	274
A. Le rôle de l'Assemblée générale. Référence spéciale aux Conférences internationales sur la prévention des catastrophes et aux travaux de la Commission du droit international	276
1) Aspect institutionnel.....	276
2) Aspect normatif	279
3) Conférences mondiales	284
4) Les travaux de la C.D.I.	289
B. Le Conseil de Sécurité	294
C. Le traitement de cette question par d'autres organes des Nations Unies	300
2. LE DROIT INTERNATIONAL ACTUEL DES CATASTROPHES	305
2.1. NOTION.....	305

2.2. SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL DES CATASTROPHES	307
2.2.1. Traités.....	310
2.2.2. Actes des Organisations internationales	315
2.2.3. La coutume	322
2.2.4. Les principes généraux du droit.....	322
2.2.5. Jurisprudence et doctrine internationales.....	323
2.3. AUTRES SOURCES PERTINENTES : LÉGISLATION NATIONALE.....	325
2.4. CONTENU ET CARACTÈRES	326
2.4.1. Contenu	326
2.4.2. Caractères.....	332
A. Création récente ou «en cours de formation»..	332
B. Caractères propres	335
1) Procédure d'élaboration des normes.....	335
2) La prééminence des règles de soft-law et non self-executing	336
2.4.3. Interactions entre le D.I.C. et d'autres branches de Droit international.....	346
A. Droit international humanitaire	347
B. Droit international des droits de l'homme.....	350
C. Protection international des réfugiés et des personnes déplacées	352
D. Droit international de l'environnement.....	355
Conclusions du Chapitre III	357
Bibliographie commentée du Chapitre III	359

PARTIE II.

CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES CATASTROPHES : DE NOUVELLES SOLUTIONS POUR UN PROBLÈME ANCIEN ?

Introduction de la Partie II. La gestion internationale des catastrophes.....	365
1. CONCEPT ET CONTENU.....	366
2. LES PHASES DE LA GESTION INTERNATIONALE DES CATASTROPHES	375

Chapitre IV. GESTION PRE-CATASTROPHE	383
Introduction au Chapitre IV.....	385
1. PRÉVENTION ET ATTÉNUATION	386

1.1. CONCEPT ET PORTÉE DE LA PRÉVENTION.....	386
1.1.1. Définition de la prévention.....	386
1.1.2. Portée de la prévention	388
1.2. DÉVELOPPEMENT NORMATIF	392
1.2.1. Contexte mondial	393
A. Les Nations Unies et la réduction du risque de catastrophes	393
B. Développement conventionnel universel.....	399
1) Protection de l'environnement	401
2) Accidents industriels et nucléaires	408
3) Traitement spécifique dans le domaine des catastrophes.....	411
1.2.2. Contexte régional	413
1.2.3. Relations bilatérales	421
1.2.4. Règles et principes applicables à la prévention des catastrophes	426
A. Principe de coopération.....	427
B. Principe de prévention	431
C. Principe de la réduction du risque de catastrophe.....	433
D. Principe de précaution.....	436
1.3. CADRE INSTITUTIONNEL.....	438
1.3.1. L'U.N.I.S.D.R.	439
1.3.2. L'Organisation Internationale de Protection Civile.....	441
1.3.3. Systèmes de géo-observation et d'alerte précoce	442
1.3.4. Le mécanisme de protection civile de l'Union Européenne	447
2. PRÉPARATION.....	449
2.1. ASPECTS CONCEPTUELS	449
2.2. Développement normatif.....	452
2.2.1. Mesures concernant la notification urgente	453
2.2.2. Création et/ou renforcement des capacités de réponse	461
2.2.3. Autres mesures : création de plans d'urgence	469
2.3. ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA PRÉPARATION	475
2.3.1. Structures dans le cadre des conventions multilatérales.....	476
A. Agence internationale de l'énergie atomique ..	476
B. L'Organisation maritime internationale.....	477

C. L'Organisation internationale de protection civile	478
D. D'autres agences permanentes	479
2.3.2. Structures au sein du Mécanisme de protection civile de l'Union Européenne	479
Conclusions du Chapitre IV	482
Bibliographie commentée du Chapitre IV	486

Chapitre V. GESTION POST-CATASTROPHE 489

Introduction du Chapitre V	491
1. RÉPONSE.....	493
1.1. ASPECTS CONCEPTUELS	494
1.2. DÉVELOPPEMENT NORMATIF	499
1.2.1. La pratique conventionnelle.....	499
1.2.2. Régulation de l'intervention d'urgence	506
A. Début de l'assistance	507
1) Déclaration de la catastrophe.....	507
2) Demande d'assistance	509
3) Offre d'assistance	513
B. Aide d'urgence	516
1) Conditions techniques d'assistance.....	517
2) Conditions qualitatives d'assistance.....	522
C. Fin de l'assistance	526
1.2.3. Obligations concernant la demande, l'acceptation et l'offre.....	530
A. Le « devoir d'assistance » en cas de catastrophe.....	530
B. Le devoir de l'État touché d'assurer l'assistance	537
C. Le devoir de demander l'assistance	539
D. Le devoir d'accepter l'aide étrangère (international)	540
1.3. LE CADRE INSTITUTIONNEL DES OPÉRATIONS DE RÉPONSE.....	542
1.3.1. O.C.H.A. : coordination générale.....	542
1.3.2. Organismes spécialisés dans l'assistance.....	544
1.3.3. Le Mécanisme de protection civile de l'Union Européenne	548
2. RECONSTRUCTION	551
2.1. ASPECTS CONCEPTUELS	552
2.2. DÉVELOPPEMENT NORMATIF	556
2.2.1. Le principe « reconstruire mieux »	559

2.2.2. La responsabilité en cas de catastrophe.....	562
A. Responsabilité dans les situations de catastrophe (<i>accountability</i>)	563
B. Réclamations de dommages pendant l'intervention en situation de catastrophe (<i>liability</i>).....	566
2.2.3. Collaboration internationale pour l'échange d'expériences	570
2.3. CADRE INSTITUTIONNEL.....	572
2.3.1. La reconstruction au niveau national	572
2.3.2. Entités de nature financière	573
2.3.3. Entités spécifiquement liées aux catastrophes ..	575
A. L'Organisation des Nations Unies et sa famille	576
B. Autres entités	577
Conclusions du Chapitre V	579
Bibliographie commentée du Chapitre V	583

CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA THÈSE 601

Index des ouvrages	615
--------------------------	-----

Annexe 1	759
----------------	-----

Annexe 2	761
----------------	-----

Índice de abreviaturas

A.C.D.I.	Anuario Colombiano de Derecho Internacional
A.D.R.C.	Asian Disaster Reduction Center
A.E.D.I.	Anuario Español de Derecho Internacional
A.F.D.I.	Annuaire Français de Droit International
A.G.N.U.	Asamblea General de las Naciones Unidas
A.J.I.L.	American Journal of International Law
Anuario C.D.I.	Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de NN.UU.
A.O.S.I.S.	Alliance of Small Islands States (Alianza de Pequeños Estados Insulares)
A.S.E.A.N.; A.N.A.S.E.	Association of Southeast Asian Nations; Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
A.U.; U.A.	African Unión (Unión Africana)
B.O.C.G.	Boletín Oficial de las Cortes Generales
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado

B.Y.I.L.	British Yearbook of International Law
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARICOM	The Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy (regulada en el <i>Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy</i> , de 2001)
C.D.E.M.A.	Caribbean Disaster Emergency Management Agency (Agencia del Caribe para la Gestión de Desastres)
C.D.I.	Comisión de Derecho Internacional de NN.UU.
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
C.E.R.E.	Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
C.E.T.S.	Council of Europe Treaty Series (hasta 2004 bajo el nombre de E.T.S.)
C.I.C.R.	Comité Internacional de la Cruz Roja (en inglés: I.C.R.C.)
C.I.J.	Corte Internacional de Justicia
C.I.J. Recueil	Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de Justice
C.J.I.L.	Chinese Journal of International Law
C.M.C.C.; U.N.F.C.C.C	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1992

C.O.I.	Comisión Oceanográfica Intergubernamental
C.P.J.I.	Corte Permanente de Justicia Internacional (en inglés: P.C.I.J., Permanent Court of International Justice; en francés: C.P.J.I., Cour permanente de justice internationale)
C.P.I.	Corte Penal Internacional
C.R.E.D.	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
C.S.N.U.	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
C.T.S.	Consolidated Treaty Series
C.V.D.T.	Convenio de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados
d.C.	Después de Cristo
D.D.I.R.U.	Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido
D.E.J.	Diccionario del Español Jurídico
DD.HH.	Derechos Humanos
Denver J.I.L.P	Denver Journal of International Law and Policy
D.G.P.C.	Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España
D.H.A.	Departamento de Asuntos Humanitarios de NN.UU. (en inglés, Department of Humanitarian Affairs)
D.I.	Derecho Internacional
D.I.C.	Derecho Internacional de Catástrofes

D.I.DD.HH.	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
D.I.H.	Derecho Internacional Humanitario
D.I.M.A.	Derecho Internacional del Medioambiente
D.I.P.	Derecho Internacional Público
D.I.R.D.N.	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
D.R.A.E.	Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española o Diccionario de la lengua española
D.R.R.; R.R.C.	Reducción del Riesgo de Catástrofe (del inglés: <i>Disaster Risk Reduction</i>)
D.O.	Diario Oficial
D.O.C.E.	Diario Oficial de las Comunidades Europeas (actualmente denominado D.O.U.E.)
Doc. NN.UU.	Documento de Naciones Unidas
Doc. U.E.	Documento de la Unión Europea
D.O.U.E.	Diario Oficial de la Unión Europea (anteriormente denominado D.O.C.E.)
E.C.H.O.	Oficina de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
E.I.R.D.	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ver U.N.I.S.D.R.)
E.J.I.L.	European Journal of International Law
E.O.P.	<i>Emergency Operations Plan</i>
Et al.	<i>Et alii</i> (y otros)

E.T.S.	European Treaty Series (desde 1949 hasta 2003 publicados con los números E.T.S. Núm. 1 a 193 inclusives)
FF.AA.	Fuerzas Armadas
F.I.C.R.	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
G. de M.	Gazeta de Madrid
G.F.D.R.R.	<i>Global Facility for Disaster Reduction and Recovery</i>
G.T.C.D.I.	Grupo de trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo de la C.D.I.
G.Y.I.L.	German Yearbook of International Law
I.A.S.C.	Comité Permanente entre Organismos (en inglés: <i>Inter-Agency Standing Committee</i>)
I.C.J. Reports	Véase <i>C.I.J. Recueil</i>
I.D.R.L.	<i>International Disaster Response Law</i> (ver D.I.C.)
I.E.E.E.	Instituto Español de Estudios Estratégicos
I.E.W.P.	Programa Internacional de Alerta Temprana (<i>International Early Warning Program</i>)
I.D.I.	Institut de Droit international
I.L.A.	International Law Association
I.L.M.	International Legal Materials
I.N.E.S.	<i>International Nuclear Event Scale</i> (Escala Internacional de Eventos Nucleares)
INSARAG	<i>International Search and Rescue Advisory Group</i>

I.P.C.C.	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
J.I.C.J.	<i>Journal of International Criminal Justice</i>
J.O.G.D.L.	<i>MEMORIAL Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg</i>
J.O.R.F.	<i>Journal Officiel de la République Française</i>
L.N.T.S.	<i>League of Nations Treaty Series</i>
M.A.E.C.	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España
M.E.	Memorando de Entendimiento
M.P.C.U.	Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea
N.p.	No paginado
NN.UU.; O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas
O.A.C.I.	Organización de Aviación Civil Internacional
O.C.H.A.	Oficina de NN.UU. para la Coordinación en Asuntos Humanitarios, heredera de la extinta U.N.D.R.O.
O.E.A.; O.A.S.	Organización de Estados Americanos
O.I.	Organización internacional; Organización internacional gubernamental; Organización intergubernamental
O.I.E.W.G.	Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (en inglés: <i>Open-ended Intergovernmental Expert Working</i>

*Group on Indicators and Terminology Relating to
Disaster Risk Reduction)*

O.I.E.A.; I.A.E.A.	Organismo Internacional de Energía Atómica
O.I.P.C.	Organización Internacional de Protección Civil
O.M.M.; W.M.O.	Organización Meteorológica Mundial
O.M.S.	Organización Mundial de la Salud
P.A.	Proyecto de Artículo
P.A.H.O.	Organización Panamericana de Salud (en inglés: Pan American Health Organization)
P.I.D.C.P.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966
R.A.E.	Real Academia de la Lengua Española
R.D.	Real Decreto
R.D.C.E.	Revista de Derecho Comunitario Europeo
Recueil des cours	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (Colección de Cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya)
Recueil S.A.N.U.	Recueil des Sentences Arbitrales des Nations Unies
R.G.D.E.	Revista General de Derecho Europeo
R.E.D.I.	Revista Española de Derecho Internacional
R.E.E.I.	Revista Electrónica de Estudios Internacionales
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
R.N.B.Q.	Radiológico, Nuclear, Biológico o Químico

S.A.T.	Sistema de Alerta Temprana
S.d.	<i>Sine data</i> (sin fecha de edición o impresión)
S.G.D.S.N.	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (Secretariado General de la Defensa y la Seguridad Nacional)
S.N.P.C.	Sistema Nacional de Protección Civil
S.Y.I.L.	Spanish Yearbook of International Law
Texas L.R.	Texas Law Review
T.F.U.E.	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
T.I.A.S.	Treaties and other International Acts Series (de EE.UU.)
T.J.U.E.	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
T.U.E.	Tratado de la Unión Europea
U.E.	Unión Europea
U.I.S.	Unión Internacional de Socorro
U.M.E.	Unidad Militar de Emergencias
U.N.D.R.O.	Oficina del Coordinador de NN.UU. del Socorro para Casos de Desastres (en inglés <i>United Nations Disaster Relief Organization</i>), <i>vid.</i> O.C.H.A.
U.N.E.C.E.	Comisión Económica de NN.UU. para Europa (en inglés: <i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

U.N.I.S.D.R.	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (anteriormente conocida como la Estrategia Internacional de NN.UU. para la Reducción del Riesgo de Desastres)
U.N.I.T.A.R.	Instituto de las NN.UU. para Formación Profesional e Investigaciones (en inglés: <i>United Nations Institute for Training and Research</i>)
U.N.T.S.	<i>United Nations Treaty Series</i> (Colección de Tratados de NN.UU.)
U.S. Code; U.S.C.	<i>Code of Laws of the United States</i> (Código legislativo de los Estados Unidos)
VV.AA.	Varios Autores
W.C.D.R.	Conferencias Mundiales de NN.UU. sobre catástrofes (por sus siglas en inglés de <i>United Nations World Conference on Disaster Risk</i>)

Índice de gráficos

Gráfico 1.....	43
Gráfico 2.....	43
Gráfico 3.....	48
Gráfico 4.....	49
Gráfico 5.....	50
Gráfico 6.....	52
Gráfico 7.....	53
Gráfico 8.....	55
Gráfico 9.....	93
Gráfico 10.....	376
Gráfico 11.....	444
Gráfico 12.....	481

Índice de cuadros

Cuadro 1	40
Cuadro 2	49
Cuadro 3	62
Cuadro 4	64
Cuadro 5	76
Cuadro 6	91
Cuadro 7	99
Cuadro 8	100
Cuadro 9	103
Cuadro 10	106
Cuadro 11	108
Cuadro 12	118
Cuadro 13	154
Cuadro 14	180
Cuadro 15	300
Cuadro 16	303
Cuadro 17	511

Modos de citación

Puesto que la presente tesis doctoral se realiza bajo una codirección franco-española, y la tradición académica difiere en algunos aspectos entre ambos países, se ha creído conveniente establecer este apartado en el que se indican los modos según los cuales se han citado las distintas fuentes de información empleadas, así como algunos elementos de gramática y ortografía que permitan facilitar al lector, ya sea hispanohablante o francoparlante, la lectura del mismo.

Según la Convención de cotutela que rige esta tesis, la bibliografía será citada en español, salvo que la lengua oficial del documento sea en otro idioma. Se empleará en este caso el inglés o el francés.

En la elaboración de este trabajo se han seguido las reglas ortográficas y gramaticales contenidas en el D.R.A.E. (en su última edición) así como el uso de la lengua contenido en INSTITUTO CERVANTES, *Las 500 dudas más frecuentes del español*, Espasa-Círculo de Lectores, Barcelona, 2013, y las consultas lingüísticas de la Fundeu BBVA en <https://www.fundeu.es/>.

1. Publicaciones de la C.P.J.I. y de la C.I.J.

Se citan en orden cronológico según las normas oficiales.

Las decisiones de la CIJ se citan en el idioma que da fé (inglés o francés), según la citación oficial. Igualmente, el número de página corresponde con la del idioma de la versión que se emplea.

Ejemplo: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*,
Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*, párr. 25, p. 240.

2. Sentencias arbitrales y decisiones de tribunales internacionales, distintas de las anteriores

Se citan en orden cronológico según las normas oficiales.

3. Decisiones emitidas por jurisdicciones internas

Se citan en principio, conforme a los usos de cada Estado.

4. Obras

Para la primera mención se citará de forma completa. En menciones posteriores se abreviará empleando *op. cit.* o *Íbid.*

5. Documentos de Naciones Unidas

Se citan según las normas oficiales, con las siguientes particularidades:

Las resoluciones de la Asamblea General serán citadas de la siguiente forma¹: para las Resoluciones adoptadas hasta 1975: Resolución A.G.N.U., número de la resolución (período de sesiones en números romanos), fecha de la resolución, doc. NN.UU. signatura y fecha del documento (indicación del idioma si no estuviese disponible en español).

Ejemplo: Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI), de 14.12.1971.

Para resoluciones adoptadas después de 1975:

Ejemplo: Resolución A.G.N.U. 56/195, de 21 de diciembre de 2001, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/56/195, de 21.12.2002.

Salvo casos excepcionales no se incluirá respecto de dichas resoluciones el enlace a la página web, dada la facilidad con la que hoy en día pueden ser consultados los documentos de las NN.UU.

Si se emplea alguna de las partes de la Resolución², se hará constar expresamente en la cita.

Para documentos del Consejo de Seguridad, se citarán siguiendo las normas oficiales de Naciones Unidas³:

¹ Siguiendo las directrices contenidas en NACIONES UNIDAS, *Guía de Documentación de la ONU*, Recurso electrónico, disponible en: <http://research.un.org/es/docs/ga/resolutions> (accedido por última vez el 30 de abril de 2018, al igual que el resto de referencias a páginas web consultadas en este trabajo).

² Las resoluciones constan de dos partes:

1. *Preámbulo*: Expone los antecedentes o motivos de la resolución. Comienza con un verbo en cursiva y en gerundio (p. ej. "Recordando...")

2. *Parte dispositiva*: Expone la opinión del órgano en cuestión o la medida que debe adoptarse. Consta de párrafos numerados. Los párrafos comienzan con verbos en presente (p. ej. "Decide...", "Solicita...").

En algunos casos, las resoluciones pueden llevar anexos incorporados con texto adicional.

³ Basado en NACIONES UNIDAS, *Guía de Documentación de la ONU*, Recurso electrónico.

Resoluciones: Resolución núm. de la misma (año), fecha de adopción, doc. NN.UU. S/RES/número (año), página.

Ejemplo: Resolución 2313 (2016), de 13 de octubre de 2016, doc. NN.UU. S/RES/2313 (2016), p. 3.

Las Declaraciones de la Presidencia y las decisiones seguirán la misma norma de citación.

Los documentos de la Comisión de Derecho Internacional son citados de la siguiente forma: Comisión de Derecho Internacional, título del tema, tipo de documento (Memorandum, proyecto de artículos...), doc. NN.UU. signatura, fecha del documento.

Ejemplo (primera mención): COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NU A/CN.4/590, de 11.12.2007.

Citas posteriores: COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando... op. cit.*, p. 12.

Los *Anuarios de la C.D.I.* se publican en dos volúmenes (I y II), teniendo el segundo dos partes (Primera parte y Segunda parte). Aunque en la bibliografía final se indica sólo el Anuario y el año del mismo, en el texto del trabajo se hará mención además, a uno u otro volumen y parte.

6. Referencias a páginas web o documentos en línea

Cuando un documento pueda ser consultado en línea, se hará mención indicando el enlace en el que puede accederse al mismo:

Ejemplo: Término «catástrofe» en *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 23ª Edición, recurso electrónico, disponible en: www.rae.es.

7. Tratados internacionales

En la lista de tratados se cita el Título en el idioma auténtico, salvo que el idioma no tenga caracteres latinos en cuyo caso se hará una traducción al español. Si existen varios idiomas oficiales, el orden será el siguiente: 1º en español, 2º en inglés, 3º en francés. Se citarán del siguiente modo:

Para la primera mención se hará la cita completa al Tratado:

Año del tratado, Título, lugar y fecha de la firma, U.N.T.S. o U.N.T.C. o depositario (si corresponde), B.O.E. núm. (si está publicado), J.O.R.F. (si está publicado), entrada en vigor, disponible en (si está accesible a través de internet).

Para sucesivas menciones: se indicará el título del tratado y el lugar y año de adopción.

En el caso de convenios en los que el idioma que de fé no sea el español, pero existan traducciones oficiales, en aras de facilitar su localización se indicará el título en español seguido del título en el idioma fedatario entre corchetes «[...]». Por ejemplo:

Ejemplo: *Convenio (núm. C174) sobre la prevención de accidentes industriales mayores [Convention (No. 174) concerning the prevention of major industrial accidents]*, adoptado por la Conferencia General de la O.I.T. en su 80ª reunión el 22 de junio de 1993, entrada en vigor

3.1.1997, *U.N.T.S.* vol. 1967 núm. 33639, base de datos en línea *NORMLEX* de la O.I.T.

8. Ortotipografía

El tipo de letra general utilizada es la redondilla. Se empleará la cursiva cuando sean palabras distintas a la lengua española; también cuando se quiera hacer énfasis en una palabra o frase dentro de una cita. Se empleará la comilla simple (‘’) cuando se haga una definición de un término y la comilla francesa («») cuando se realice una cita literal.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

INTRODUCCIÓN GENERAL



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Podría resultar ocioso o incluso osado –sobre todo para cualquier persona que haya sufrido directa o indirectamente una catástrofe– el tratar de justificar precisamente un estudio sobre éstas. Sin embargo, las exigencias de un adecuado trabajo científico-jurídico demandan que como punto de partida al mismo, se establezca la necesidad de su estudio, su relevancia, así como una explicación de su objeto y estructura. Todo ello será objeto de tratamiento en las líneas que siguen.

Los datos confirman una tendencia al alza en el número de catástrofes producidas en el mundo en las últimas décadas. Del mismo modo, cabe señalar que en numerosas ocasiones estos fenómenos revisten un carácter internacional o transfronterizo. Sus consecuencias para las personas, los bienes, el medioambiente, o el conjunto de la sociedad afectada, pueden prolongarse durante años (como ocurre en Chernóbil), o ponen en jaque las capacidades de los Estados. Como se observó en las inundaciones de 2005 tras el huracán Katrina en Nueva Orleans (EE.UU.) o el terremoto de Haití, no existe duda alguna acerca de la trascendencia de este tipo de fenómenos, así como de su actualidad.

Además, desde la óptica del Derecho Internacional, hemos de detenernos en algunos elementos esenciales, tales como: ¿qué normas existen en este sector, relativas a las catástrofes?, ¿son efectivas?, ¿existen similitudes entre unas y otras? Tras una primera

aproximación, se destaca la hipótesis de partida de que las normas sobre catástrofes deben ser pocas o deficientes, atendiendo a la práctica existente. De este modo, resulta inconcebible cómo un fenómeno meteorológico como el desbordamiento estacional de un río, pueda producir los mismos daños de forma cíclica. Los avances en las Ciencias Naturales permiten un mejor conocimiento de dichos fenómenos y de aquéllos elementos con participación humana (por ejemplo, la energía nuclear), por lo que *a priori* podría pensarse que las causas de la producción reiterada de una catástrofe sólo pueden deberse a un escaso interés o a una deficiente regulación normativa, o a ambas situaciones.

Bajo sendas premisas –la trascendencia de los fenómenos catastróficos y la deficiente regulación de éstos–, se sitúa el punto de partida de la presente investigación. Por ello, el principal objetivo que persigue con toda humildad, aun conscientes de lo pretenciosa que parece su formulación, no es otro que poder determinar las respuestas que ofrece el Derecho Internacional Público ante una catástrofe, estableciendo un análisis en profundidad de la práctica normativa e institucional existente.

La sociedad internacional contemporánea ha tenido y tendrá que hacer frente a un sinfín de retos. Si en los albores de final del siglo pasado se manifestaban como desafíos la presumible pérdida hegemónica de la soberanía o la cuestión de la humanización, no son menores los retos de esta nueva centuria, como la fragmentación internacional, amén de «viejos conocidos» que siguen sin obtener una respuesta clara: la violación de normas relativas a los conflictos armados, la limitada efectividad de los sistemas de protección de los Derechos Humanos, o la respuesta a las situaciones de los desplazados internos e internacionales, etc.

En este contexto, las catástrofes se sitúan como un fenómeno transversal que atañen en buena medida a cuestiones básicas del Derecho Internacional (D.I.), y de las que, con mejor o peor acierto, hemos pretendido dar cuenta a lo largo del presente trabajo. De este modo, y como si de un trazo diagonal se tratase, este fenómeno tocará cuestiones relativas a la subjetividad internacional, a las normas internacionales y su aplicación, así como a las funciones que se le atribuyen a dicho ordenamiento. En lo que atañe a la subjetividad, cuando acontece una catástrofe hallamos una enorme panoplia de actores implicados: desde sujetos clásicos del Derecho Internacional como los Estados y las Organizaciones Internacionales (OO.II.), hasta otros entes cuya subjetividad es más limitada e incierta (personas, ONG, empresas transnacionales...); todos ellos participan en mayor o menor medida en situaciones de catástrofe, lo cual pone de manifiesto la necesidad de regular este ámbito.

En estrecha relación con este último aspecto, el de la normatividad, resulta necesario regular no sólo las acciones de los participantes cuando acontece una catástrofe, sino también el cuadro organizativo en el que se desarrolla la práctica, conocido como *gestión internacional de catástrofes*. Al mismo tiempo, el estudio de las normas que son de aplicación a estas situaciones va a permitir –e imponer–, realizar determinadas manifestaciones respecto de sus fuentes, su origen y carácter (el *soft law* jugará un papel relevante en este sector); a efectos prácticos, dada la especialidad de este sector normativo, cabría considerarlo, siguiendo la doctrina más autorizada en la materia, como un conjunto especial del D.I. general denominado Derecho Internacional de Catástrofes. Igualmente, ha de señalarse que intervienen en la configuración normativa de las catástrofes aspectos diversos sobre su aplicación, como su efectividad –aspecto vital en dichas situaciones–, junto con algunos mecanismos –si bien todavía incipientes– para sancionar su incumplimiento.

En último lugar, pero sin que ello carezca de relevancia, este estudio sobre las catástrofes en Derecho Internacional no podía soslayar la cuestión relativa a las funciones de este sector normativo. En este sentido, la regulación de las catástrofes pone de manifiesto la verdadera funcionalidad del D.I., no sólo en lo que atañe a las relaciones entre sus sujetos, o sus competencias, sino como una verdadera manifestación de los intereses comunes de la sociedad internacional en la que nos hallamos inmersos. En efecto, pocos aspectos podrían demostrar de manera más gráfica la función de velar por la promoción y defensa de sus valores propios, poniendo de manifiesto una mayor solidaridad entre sus miembros. Tales valores incluirían entre otros el respeto a los Derechos Humanos, el impulso del desarrollo social y económico de las regiones menos desarrolladas, la protección del medioambiente o la aplicación de determinados principios humanitarios a la asistencia de urgencia. En nuestra opinión, los recientes avances y la configuración que adopta el conjunto de normas relativo a las catástrofes, salpicados de valores como los mencionados, supone una manifestación de su instauración como interés en este mundo globalizado.

Todos estos planteamientos van a determinar la estructura y el enfoque metodológico del presente trabajo. Así, la presente investigación se ha formulado atendiendo al binomio teoría-práctica, en torno a la problemática de las catástrofes. Se estructura en dos grandes Partes: en la primera de ellas se exponen los fundamentos teóricos, que servirán de basamento esencial a la descripción de la práctica internacional contenida en la segunda Parte.

La Primera Parte, acorde a su título «el fenómeno de las catástrofes y su relevancia en el Derecho Internacional» se marca como objetivo el análisis de los elementos teóricos que conforman el pilar sobre el que se basa esta investigación. Así, en un primerísimo lugar en

toda investigación científica debe determinarse el objeto de estudio, es decir, ¿sobre qué se está investigando? Este es el objeto del Capítulo I que se configura como un tándem con el Capítulo II, de modo que el primero viene a referirse a las catástrofes en cuanto a «hecho», mientras que el segundo las analiza desde una perspectiva jurídica.

Tras dejar asentado que las cifras expuestas en el primer Capítulo muestran un aumento en el número y las consecuencias de las catástrofes, debe analizarse dicho fenómeno acudiendo a otras disciplinas como las Ciencias Sociales o las Ciencias Naturales. Este análisis multidisciplinar permite distinguir en un primer estadio entre un fenómeno, un fenómeno catastrófico o amenaza (aquel con potencialidad de causar un daño), y una catástrofe (aquel fenómeno que produce un daño). Igualmente debe establecerse el papel del ser humano en la producción de una amenaza y, en su caso, de una catástrofe. Todo ello con el objetivo de distinguir aquéllos sucesos que aunque en el imaginario colectivo pudieran ser catalogados como eventos catastróficos (por ejemplo, una guerra, una crisis económica o el terrorismo), no deban serlo desde un punto de vista teórico, de tal forma que se pueda depurar el concepto que luego tendrá aplicación jurídica para nuestro estudio. Esta participación humana también se ha reflejado en las concepciones de catástrofe basadas en la percepción social del riesgo. Dichos planteamientos, sin embargo, deben ser descartados utilizando un criterio de operatividad jurídica, en la medida en que existen normas específicas que pueden regular estas situaciones, y puesto que la amplitud del término podría hacer impracticable una adecuada regulación y estudio de estos fenómenos.

Una vez analizados aquellos elementos configuradores de la catástrofe, en la que intervienen la amenaza, la vulnerabilidad, el riesgo, la resistencia y sus consecuencias, es posible configurarla con una intención finalista como un proceso y no como un hecho concreto que se produce en un momento determinado. Tras esta configuración,

el siguiente escalón que se plantea es el análisis de las normas propias de Derecho Internacional que son aplicables a tal situación.

Por ello, y continuando en el marco conceptual, tras determinar una posible acepción no jurídica de lo que sea «catástrofe», debe examinarse si existen definiciones jurídicas de este vocablo que resulten útiles para nuestro estudio. La primera conclusión que se alcanza es que este término no es un término jurídico. Su normatividad deriva exclusivamente de encontrarse contenido en textos normativos y no normativos de muy diversa índole tales como tratados internacionales, legislación nacional, actos de OO.II., documentos de diversas ONG, memorandos de entendimiento, etc.

Para el análisis de la ingente información terminológica contenida tanto en la bibliografía como en las fuentes directas consultadas, se optó por la creación de una base de datos que permitiera, por un lado, compilar la información que se ha ido obteniendo tras años de estudio, así como facilitar una búsqueda temática que luego quedaría reflejada, entre otros, en el amplio cuadro núm. 13, que compila las definiciones sobre catástrofes encontradas. Esta base de datos permite introducir datos de cada una de las fuentes consultadas (Tratados internacionales, legislación interna, monografías y artículos en revistas...), en una tabla denominada *ANOTACIONES*, donde se contienen datos tales como la página del documento en que se cita, la cita literal y la anotación personal respecto de esa cita. Además, para favorecer su búsqueda se ha optado por crear una lista cerrada de temas o *Keyword*.

ANOTACIONES

Referencia Clave: **NACIONES UNIDAS**

Página: **518**

Anotación Personal: lo que denota la importancia del asunto de las catástrofes, la novedad y la urgencia

Keyword1: **IMPORTANCIA CATÁSTROFES**

Keyword2:

Keyword3:

Keyword4:

Keyword5:

Registros: 1 de 122

Para mostrar los datos, una vez introducidos éstos, simplemente se crea un informe con el contenido específico que deseamos que aparezca, filtrándolo por cada uno de los ítems que hemos introducido previamente. Así, entre otras posibilidades, como puede verse en la imagen, puede seleccionarse un Informe de las anotaciones de cada obra ordenadas por temática (a través de la *keyword*).

Informe ANOTACIONES

Referencia Clave	Keyword1	Keyword2	Keyword3	Keyword4	Keyword5
Página	Clave		Anotación Personal		
FERNÁNDEZ LIESA 2012					
13-14	IMPORTANCIA CATÁSTROFES				
Importancia de las catástrofes debido a: 1) selectivismo mediático; 2) concurrencia global					
14	IMPORTANCIA CATÁSTROFES				
"la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes"			posible conexión con la R2P ver artículo de LUCK, E.C "environmental."		
la CDI en su proyecto de artículos define DESASTRE:			CONCEPTO DESASTRE CDI		
la catástrofe distinta a desastre. La catástrofe es el hecho y el desastre el daño. Concepto de la Academia de DI de La Haya 1996: "catástrofe internacional". Elementos de la catástrofe: 1. acontecimiento o situación durable; 2. previsible o no; 3. produce daños (personas, bienes o medio ambiente); 4. inmediatos o diferidos; 5. de gran importancia; respuesta solidaria [= conexión con la R2P]			- Definición CATÁSTROFE y DESASTRE - concepto de CATÁSTROFE INTERNACIONAL - ELEMENTOS DE CATÁSTROFE		
15	CONCEPTO CATÁSTROFE				
Definiciones de DESASTRE: -convención de Tampere, -Acuerdo ASEAN, -Código de			concepto desastre: Normas españolas sobre protección civil		

Ésta ha constituido una herramienta muy útil para clasificar, ordenar y sistematizar el cúmulo de información relacionada con el presente trabajo de investigación. Damos cuenta de su elaboración y

uso en esta introducción general, sin perjuicio de que dicha base de datos no se incorpore al cuerpo de la tesis, si bien la misma ha conformado un instrumento muy valioso para llevar a buen puerto este trabajo.

A pesar de la amplitud de definiciones contenidas en los instrumentos mencionados, éstas sitúan el origen de la catástrofe bien en el hecho que la produce (evento, acción o situación), o bien en sus consecuencias. No obstante, son múltiples los elementos que configurarían la catástrofe y que muestran infinidad de variaciones en las definiciones que suministran los textos normativos. Por ello, resulta necesario establecer cuáles son los elementos fundamentales que deben estar presentes para poder hablar de una catástrofe en términos jurídicos. Este análisis desemboca en la elaboración de una definición jurídica de catástrofe, útil para este trabajo y que permite distinguirla de otros términos relacionados, como «emergencia» o «protección civil». Además, se ofrece una clasificación de la amplia tipología de catástrofes que suele reflejar diferencias, bien en su regulación jurídica o en lo referente a la reacción ofrecida por la comunidad internacional.

Finalmente, y tras determinar el objeto de estudio (las catástrofes), resulta posible localizar el conjunto de normas que tienen por objeto la regulación de tal elemento, el Derecho Internacional de Catástrofes. Éste es el contenido del Capítulo III, dedicado a exponer la regulación internacional en materia de catástrofes, desde los tiempos remotos hasta nuestros días, ofreciendo un análisis de sus elementos sustanciales. De este modo, tras ofrecer un concepto de D.I.C., se procede a concretar cuáles son las fuentes normativas que nutren este sector del ordenamiento internacional, haciendo referencia a cuestiones controvertidas como la normatividad de ciertos actos de Organizaciones Internacionales como NN.UU., el que en algunos casos se trate de normas en proceso de formación, o el cúmulo de instrumentos de carácter blando o *soft law* que conforman este sector. Igualmente, será

necesario esbozar las interacciones entre este sector normativo y otras ramas con las que está estrechamente ligado, como son el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional del Medioambiente o las normas sobre Derechos Humanos y la protección de los refugiados y desplazados.

Los pilares conceptuales que se han fijado en los tres capítulos de la Primera Parte servirán de basamento al análisis de la práctica internacional recogida en la Parte II de este trabajo, que lleva por título «Marco normativo e institucional en la gestión de catástrofes: ¿nuevas soluciones para un viejo problema?». Por supuesto, este título no es fruto del azar, sino que intencionalmente refleja la razón de ser de esta Segunda Parte, que no es otra que el análisis del marco normativo y del desarrollo institucional en torno a la aplicación práctica del D.I.C., esto es, la gestión internacional de las catástrofes. De este modo, y tras obligadas precisiones conceptuales en torno al concepto y contenido de la gestión internacional de catástrofes, se aglutina la exposición en torno a las fases que tienen lugar antes de la producción de la catástrofe (la prevención y la preparación) y aquéllas que se desarrollan tras ella (respuesta y reconstrucción), abordadas en los Capítulos IV y V, respectivamente.

La estructura interna que siguen ambos Capítulos es idéntica, y se compone de tres elementos referidos a cada una de las fases: un primer apartado dedicado a resolver determinadas cuestiones conceptuales; un segundo, en el que se procede al análisis normativo; y un tercero, dedicado a los arreglos institucionales existentes. La distinción en función de cada una de las fases de la gestión obedece a un interés, que no es otro que reflejar las diferencias existentes entre cada una de ellas, y que se demuestran por su mayor o menor desarrollo normativo e institucional.

El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres constituye uno de los principales desarrollos de la comunidad internacional en la defensa de la prevención y la reconstrucción en situación de catástrofe. Ello por cuanto incorpora la necesidad de reducción del riesgo y vulnerabilidad ante las mismas. También incorpora el principio de «reconstruir mejor», que supone que la finalidad de las tareas de reconstrucción debe incorporar elementos para la reducción del riesgo de que vuelva a producirse otro fenómeno similar. Sin embargo, su carácter programático y jurídicamente no vinculante actúa en detrimento de un adecuado marco normativo en este ámbito. Junto a estos postulados de alcance mundial, se observa la adopción de determinadas reglas contenidas en instrumentos multilaterales o bilaterales sobre materias conexas a las catástrofes, tales como la protección del medioambiente, la protección civil, los usos hídricos, o en función de un tipo determinado de catástrofe como pueden ser los accidentes nucleares.

Por el contrario, las fases de preparación y respuesta se encuentran en un mayor nivel de desarrollo convencional, tanto mediante tratados multilaterales como bilaterales. Estas normas constituyen un marco jurídico más elaborado, mediante el que se reglamentan cuestiones tales como notificación urgente ante catástrofes, la creación de capacidades de respuesta y planes de emergencia; también se regulan las distintas actividades que pueden desarrollarse durante la asistencia de urgencia que prestan los Estados u Organizaciones, lo que configura su estatuto jurídico a través de una serie de derechos y obligaciones en materia de solicitud, aceptación y ofrecimiento de asistencia internacional.

En el plano organizativo también cabe señalar profundas diferencias entre el establecimiento de entidades para la gestión de las fases de prevención, preparación, respuesta y reconstrucción. Fruto del cambio de tendencia experimentado en las últimas décadas orientado

hacia un mayor desarrollo de las medidas preventivas, se pueden encontrar un buen número de mecanismos dedicados a la alerta temprana y la geo-observación de fenómenos y amenazas, tales como los sistemas de alerta de tsunamis o los sistemas satelitales meteorológicos. También se han establecido estructuras permanentes de colaboración en el seno de convenciones multilaterales, aunque no dedicadas de manera general a las catástrofes. Así pueden verse en el seno de tratados sobre accidentes nucleares o la contaminación por hidrocarburos.

La coordinación internacional de las actividades es asumida por Naciones Unidas, a través de distintas entidades como la U.N.I.S.D.R. en materia de prevención, o la O.C.H.A. en cuestiones de preparación y respuesta. Al mismo tiempo se ofrece asistencia en la coordinación y asesoramiento a las autoridades nacionales mediante el establecimiento de Coordinadores Residentes (*Office of the Resident Coordinator*) y equipos de coordinación y evaluación (*United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Team*), desplegados en situaciones de catástrofe como la del tifón Haiyan en Filipinas (2013), la crisis del Ébola (2014), el terremoto de Nepal (2015), o el reciente terremoto acaecido en Papúa Nueva Guinea el 26 de febrero de 2018. Estas medidas suelen centrarse en la fase de respuesta inmediata (asistencia de urgencia). Sin embargo, la práctica demuestra que pueden continuar después de ésta y durante la fase de reconstrucción, como en el caso de Haití. Esta labor de coordinación general es asumida por NN.UU. y aceptada por la comunidad internacional, en la medida en que aquélla supone un mecanismo adecuado para aunar las distintas iniciativas en materia de gestión de catástrofes por distintos Estados u Organizaciones, que generalmente cuentan con procedimientos o idiomas de trabajo distintos.

Junto con un papel residual de NN.UU. para la colaboración en tareas de reconstrucción, actualmente estas funciones son asumidas en

su mayor parte por los mecanismos nacionales de los Estados. No obstante lo anterior, se observan sistemas de asistencia financiera internacional, principalmente en el entorno de la familia del Banco Mundial, que permiten un acceso a recursos económicos por parte del Estado afectado para la reconstrucción tras la catástrofe.

En definitiva, el presente trabajo trata de acercar una realidad social al ordenamiento jurídico internacional. Y en este sentido, el elemento nuclear de la regulación de las catástrofes, sin duda, gira en torno al miedo. El profesor SUNSTEIN concluiría en su obra que

«By its very nature, fear is selective. Some people are afraid to fly but not to drive. Others are afraid of medication but not of the risks associated with avoiding medication. We might fear the risks of insufficient exercise but neglect the danger of excessive exposure to the sun. We might fear the risks of terrorism but neglect the risks of smoking. Unfortunately, it is not possible to take strong precautions against all risks. Those who seem most fearful, and most determined to avoid danger, often increase risks through their very efforts to eliminate danger»⁴.

El miedo representa la «angustia por un riesgo o daño real o imaginario»⁵. Y puesto que «el miedo es libre», libres son las personas, las sociedades, incluso los Estados de tenerlo. El miedo es humano y ello aconseja ampliar los límites objetivos que establecen las ciencias. Sin embargo, debe adoptarse un consenso entre sendos ámbitos, puesto que tan objetivo es el estudio para determinar un factor de contaminación, como legítimo el posicionamiento de una sociedad que considere excesivamente bajo el nivel de protección frente al mismo.

Llegados a las postrimerías de esta Introducción no resta más que agradecer a todas aquellas personas que han hecho posible la

⁴ SUNSTEIN, C.-R., *Laws of Fear. Beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 224.

⁵ Véase *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 23ª Edición, 2017, recurso electrónico.

materialización de este trabajo de investigación. Muchos son los que han intervenido para que mi corta carrera investigadora siga hasta nuestros días. Agradezco el aliento ofrecido por mis amigos y amigas, tanto nacionales como internacionales, que me demostraron que era posible conjugar vida académica y vida social. Asimismo, quiero manifestar mi profunda gratitud a todos mis compañeros tanto del Centro de Derecho Internacional de Nanterre como del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga. No quiero olvidar a ninguno de ellos, comenzando por los que fueron mis profesores de Licenciatura, Eloy Ruiloba y Augusto Pansard, cuya vocación docente hizo germinar en mí la semilla iusinternacionalista. De igual modo, quisiera destacar el apoyo incondicional que me brindaron Magdalena Martín, Elena del Mar García Rico, Carolina Jiménez y Alicia Pastor, al igual que el conjunto de compañeros y compañeras del Departamento: Ana Salinas de Frías, Pedro Expósito, David Márquez, Esperanza Márquez, Pilar Rangel, Teresa Tomás y Alejandro Sánchez, que me han hecho más llevadero el camino de esta investigación, facilitándome así poder continuar con mi vocación. Quisiera mencionar también a mis compañeros y amigos César Villegas, así como a José Manuel Sánchez Patrón, de la Universidad de Valencia, y a Daniel I. García San José, de la Universidad de Sevilla, que han impulsado mi carrera docente y académica desde sus comienzos y que confío sigan haciéndolo en el inmediato futuro.

Y por supuesto, a mis directores. Gracias Jean-Marc por acogerme bajo tu ala académica en el CEDIN, por tus charlas desinteresadas sobre un tema de investigación común tan apasionante como el de este trabajo. A mi codirectora en la Universidad de Málaga, Maribel, culpable de mis aciertos e inocente de mis innumerables errores, que se interesó hace años por dirigir un trabajo de fin de Máster y que decidió “sacrificarse” por este doctorando durante tantos años. Por los buenos momentos, y sobre todo, por ayudarme a afrontar,

también, las circunstancias difíciles, GRACIAS por haber estado siempre ahí con una sonrisa “para hacerme trabajar”.

Como cierre a esta introducción, dedico este trabajo a mis padres, pues sin vosotros no estaría hoy aquí.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cela pourrait sembler désœuvré –notamment pour toute personne ayant vécu, d’une manière directe ou indirecte, une catastrophe– de tenter précisément de justifier une étude sur celles-ci. Cependant, les impératifs d’un travail scientifique et juridique adéquat exigent, comme point de départ de ce dernier, d’établir le besoin de son étude, sa pertinence ainsi qu’une explication concernant son objet et sa structure. Tout cela sera traité dans les lignes qui suivent.

Les données confirment une tendance à la hausse du nombre de catastrophes dans le monde au cours des dernières décennies. Par ailleurs, il convient de noter que, souvent, ces phénomènes prennent une ampleur internationale ou transfrontalière. Leurs conséquences sur les personnes, les biens, l’environnement ou l’ensemble de la société touchée peuvent se poursuivre pendant des années (ce qui est le cas de Tchernobyl) ou mettre en échec les capacités des États. Tel que l’on a pu le constater avec les inondations de 2005, suite à l’ouragan Katrina en Nouvelle-Orléans (États-Unis), ou le séisme survenu en Haïti, l’importance de ce genre de phénomènes et de leur actualité ne fait l’objet d’aucun doute.

De surcroît, du point de vue du Droit international, nous devons nous attarder sur quelques questions essentielles telles que : quelles sont les normes existantes dans ce secteur, relatives aux catastrophes ? Sont-elles efficaces ? Existe-t-il des similitudes entre les unes et les autres ? Suite à une première approche, nous soulignons l’hypothèse de départ qui affirmerait que les normes sur les catastrophes seraient peu

nombreuses ou insuffisantes, compte tenu de la pratique actuelle. En effet, il semble inconcevable de voir comment un phénomène météorologique, tel que le débordement saisonnier d'une rivière, peut provoquer les mêmes dommages de façon cyclique. Les progrès en sciences naturelles permettent une meilleure connaissance de ces phénomènes et des éléments à participation humaine (par exemple, l'énergie nucléaire). Ainsi, on pourrait penser a priori que les raisons de la réitération d'une catastrophe peuvent être uniquement dues à un intérêt limité, à une réglementation déficiente ou aux deux cas de figure.

Sur la base de ces prémisses, l'importance des phénomènes catastrophiques et la réglementation déficiente, se situe le point de départ de notre travail de recherche. Pour cela, l'objectif principal que ce dernier poursuit en toute humilité, conscients du caractère prétentieux que laisse entrevoir sa formulation, n'est autre que celui de pouvoir déterminer les réponses que propose le Droit international public face à une catastrophe, en faisant une analyse profonde des pratiques réglementaires et institutionnelles existantes.

La société internationale contemporaine a dû et devra faire face à un nombre incalculable de défis. À l'aube de la fin du siècle dernier, la perte hégémonique prévisible de la souveraineté ou la question de l'humanisation se manifestaient comme des défis. Les enjeux du nouveau siècle ne sont pas des moindres, tels que la fragmentation internationale ou les « vieilles connaissances » qui n'ont toujours pas obtenu une réponse claire : la violation des règles relatives aux conflits armés, l'efficacité limitée des systèmes de protection des Droits de l'homme, ou la réponse aux situations des déplacements internes et internationaux, etc.

Dans un tel contexte, les catastrophes se placent comme un phénomène transversal concernant largement des questions

fondamentales du Droit international (DI) et dont nous avons souhaité, avec plus ou moins de succès, rendre compte tout au long de ce travail. Ce faisant, et telle une ligne diagonale, ce phénomène traitera des questions relatives à la subjectivité internationale, aux normes internationales et à leur application ainsi qu'aux fonctions attribuées à cet ordre juridique. En ce qui concerne la subjectivité, lorsqu'une catastrophe se produit, nous retrouvons une énorme panoplie d'acteurs impliqués : en partant des sujets classiques du Droit international tels que les États et les Organisations internationales (OO.II.), jusqu'aux entités dont la subjectivité est plus limitée ou incertaine (personnes, ONG, entreprises transnationales...) ; tous participent dans une mesure plus ou moins importante en cas de catastrophe, ce qui témoigne du besoin de réglementer ce domaine.

En étroite relation avec ce dernier aspect, celui de la normativité, il est nécessaire de réglementer non seulement les actions des participants lorsqu'une catastrophe se produit, mais aussi le cadre organisationnel dans lequel a lieu la pratique, appelé *gestion internationale des catastrophes*. En même temps, l'étude des normes applicables à ces situations permettra –et imposera– d'effectuer certaines manifestations concernant leurs sources, leur origine et leur caractère (le droit souple ou *soft law* jouera un rôle important dans ce secteur) ; pour des raisons pratiques, compte tenu de la spécialisation de ce secteur réglementaire, il pourrait être considéré comme étant un ensemble particulier du DI général appelé Droit international des catastrophes. De même, il convient de souligner que dans la configuration réglementaire des catastrophes, différents aspects concernant son application interviennent, tels que son efficacité –aspect vital dans de telles situations– ainsi que d'autres mécanismes –bien qu'encore naissants– pour sanctionner le non-respect de celle-ci.

En dernier lieu, mais non moins pertinent, notre travail sur les catastrophes dans le Droit international ne pourrait ignorer la question

relative aux fonctions de ce secteur normatif. Dans ce sens, la réglementation des catastrophes met en évidence la véritable fonctionnalité du DI, non seulement en ce qui concerne les relations entre ses sujets ou ses compétences, mais aussi en tant que véritable manifestation des intérêts communs de la société internationale dans laquelle nous sommes impliqués. En effet, rares sont les aspects qui pourraient illustrer plus clairement la fonction de garantir la promotion et la défense de ses propres valeurs, en mettant en lumière une meilleure solidarité entre ses membres. Ces valeurs comprendraient notamment le respect des droits de l'homme, l'encouragement du développement social et économique des régions les moins développées, la protection de l'environnement ou l'application de certains principes humanitaires à l'assistance d'urgence. À notre avis, les progrès récents et la configuration adoptée par l'ensemble des normes relatives aux catastrophes, parsemés de valeurs telles que celles mentionnées, supposent une manifestation de leur instauration en tant qu'intérêt dans ce monde globalisé.

Toutes ces approches vont déterminer la structure et la démarche méthodologique du présent travail. Ainsi, notre travail de recherche a été formulé en tenant compte du binôme théorie-pratique, autour de la problématique des catastrophes. Il se constitue en deux parties principales : la première expose les fondements théoriques qui serviront de base essentielle à la description de la pratique internationale contenue dans la deuxième partie.

La première partie, en accord avec son titre « le phénomène des catastrophes et son importance dans le Droit international » a pour objectif d'analyser les éléments théoriques composant le pilier sur lequel est fondé ce travail de recherche. De ce fait, en premier lieu et pour tout travail de recherche scientifique, il faut déterminer l'objet d'étude, à savoir, sur quoi traitera la recherche ? C'est là l'objet du Chapitre I qui,

avec le Chapitre II, constitue un tandem. Ainsi, le premier fait référence aux catastrophes en tant que « fait », tandis que le deuxième les analyse d'un point de vue juridique.

Après avoir établi que les chiffres exposés dans le premier chapitre montrent une augmentation dans le nombre et les conséquences des catastrophes, ce phénomène doit être analysé en ayant recours à d'autres disciplines telles que les sciences sociales ou les sciences naturelles. Cette analyse multidisciplinaire permet d'établir une distinction, dans un premier stade, entre phénomène, phénomène catastrophique ou menace (susceptible de provoquer un dommage) et catastrophe (phénomène provoquant un dommage). De même, le rôle de l'être humain dans la production d'une menace ou, le cas échéant, d'une catastrophe doit être établi. Tout cela dans le but de distinguer les événements qui dans l'imaginaire collectif peuvent être catalogués comme étant des catastrophes (notamment une guerre, une crise économique ou le terrorisme) mais qui ne doivent pas l'être d'un point de vue théorique, de manière à épurer le concept qui aura, par la suite, une application juridique pour notre étude. Cette participation humaine s'est aussi reflétée sur les conceptions de catastrophe fondées sur la perception sociale du risque. Ces approches doivent être cependant écartées en utilisant un critère d'utilité juridique, dans la mesure où il existe des normes spécifiques pouvant réglementer ces situations et compte tenu du fait que l'ampleur du terme pourrait rendre impraticable une réglementation et une étude adéquates de ces phénomènes.

Une fois les éléments de configuration de la catastrophe analysés, dans laquelle interviennent la menace, la vulnérabilité, le risque, la résistance et ses conséquences, il est possible de la structurer comme un processus et non pas un fait concret qui a lieu à un moment précis. Après cette configuration, le deuxième échelon envisagé est celui de

l'analyse des normes propres au Droit international applicables à un tel phénomène.

Pour cela, et toujours dans le cadre conceptuel, après avoir établi une éventuelle acception non juridique de ce qui est considéré comme « catastrophe », il faudra examiner s'il existe des définitions juridiques de ce vocable pouvant être utiles à notre étude. On parvient alors à une première conclusion affirmant que ce terme n'est pas un terme juridique. Sa normativité dérive exclusivement du fait qu'il soit contenu dans des textes réglementaires et non réglementaires de natures variées tels que les traités internationaux, la législation nationale, les actes des organisations internationales, les documents de différentes ONG, les mémorandums d'entente, etc.

Pour l'analyse de l'immense information terminologique contenue aussi bien dans la bibliographique que dans les sources directes consultées, nous avons opté pour la création d'une base de données qui permettrait d'une part de recueillir l'information obtenue après des années d'étude, d'autre part de faciliter une recherche par thème qui serait ensuite reflétée, entre autres, dans le large cadre 13 recueillant les définitions de catastrophes trouvées. Cette base de données permet d'introduire les données concernant chacune des sources consultées (traités internationaux, législation interne, monographies et articles de revues...) dans un tableau appelé ANNOTATIONS, contenant des informations telles que la page du document de la citation, la citation littérale et une remarque personnelle sur celle-ci. De plus, pour en faciliter la recherche, nous avons opté pour la création d'une liste fermée de thèmes ou *keywords*.

Une fois les données introduites, il suffit, pour les afficher, de créer un rapport avec le contenu spécifique que nous souhaitons voir apparaître en le filtrant à travers chacun des éléments que nous avons introduits préalablement. Ainsi, il est possible, entre autres et tel que l'on peut le voir sur l'image, de choisir un rapport des annotations de chaque œuvre classées par thème (à travers le *keyword*).

Informe ANOTACIONES					
Referencia Ctra	Keyword1	Keyword2	Keyword3	Keyword4	Keyword5
Página	Ctra		Anotación Personal		
FERNÁNDEZ LIESA 2012					
13-14	IMPORTANCIA CATÁSTROFES				
Importancia de las catástrofes debido a: 1) selectivismo mediático; 2) concurrencia global					
14	IMPORTANCIA CATÁSTROFES				
"la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes"			posible conexión con la R2P ver artículo de LUCK, E.C "environmental."		
la CDI en su proyecto de artículos define DESASTRE			CONCEPTO DESASTRE CDI		
la catástrofe distinta a desastre. La catástrofe es el hecho y el desastre el daño.			Definición CATÁSTROFE y DESASTRE - concepto de CATÁSTROFE		
Concepto de la Academia de DI de La Haya 1996: "catástrofe internacional".			INTERNACIONAL - ELEMENTOS DE CATÁSTROFE		
Elementos de la catástrofe: 1. acontecimiento o situación durable; 2. previsible o no;					
3. produce daños (personas, bienes o medio ambiente); 4. inmediatos o diferidos; 5.					
de gran importancia; respuesta solidaria [= conexión con la R2P]					
15	CONCEPTO CATÁSTROFE				
Definiciones de DESASTRE - convenio de Tampere, -Acuerdo ASEAN, -Codigo de			concepto desastre. Norma española sobre protección civil		

L'outil s'est avéré être très utile pour classer, ordonner et systématiser le cumul d'information ayant une relation avec notre travail de recherche. Nous rendons compte de son élaboration et

utilisation dans l'introduction générale et bien que cette base de données n'ait pas été incorporée au corps de la thèse, elle a constitué un outil précieux pour mener notre travail à bien.

En dépit de l'ampleur des définitions contenues dans les instruments mentionnés, celles-ci situent l'origine de la catastrophe soit dans le fait qui la produit (événement, action ou situation), soit dans ses conséquences. Cependant, nombreux sont les éléments qui configureraient la catastrophe et qui montrent les variations infinies au niveau des définitions apportées par les textes normatifs. Il est donc nécessaire de déterminer les éléments fondamentaux devant être présents pour pouvoir parler de catastrophe en termes juridiques. Cette analyse aboutit à l'élaboration d'une définition juridique du terme catastrophe, utile pour notre travail et permettant de le distinguer d'autres termes qui s'y rapportent, comme «urgence» ou «protection civile». Nous proposons aussi un classement de la vaste typologie des catastrophes qui met généralement en lumière des différences soit quant à leur réglementation juridique, soit quant à la réaction de la communauté internationale à leur égard.

Enfin, et après avoir déterminé l'objet de notre étude (les catastrophes), il est possible de localiser l'ensemble des normes visant à la réglementation de celui-ci, le Droit international des catastrophes. Ceci constituera le contenu du Chapitre III qui exposera la réglementation internationale en matière de catastrophes, depuis des temps immémoriaux jusqu'à nos jours, et proposera une analyse de ses éléments essentiels. Ce faisant, après avoir proposé un concept de DIC, nous procédons à la concrétisation des sources normatives nourrissant ce secteur de l'ordre international, en faisant référence à des questions controversées telles que la normativité de certains actes d'organisations internationales telles que l'ONU, le fait que, dans certains cas, il s'agisse de normes en processus de formation ou le cumul des instruments non impératif ou *soft law* qui composent ce secteur. De même, il sera

nécessaire d'ébaucher les interactions entre ce secteur normatif et les autres branches avec lesquelles il est en étroite relation, tels que le Droit international humanitaire, le Droit international de l'environnement ou les normes relatives aux droits de l'homme et à la protection des réfugiés et des déplacés.

Les piliers conceptuels qui ont été fixés dans les trois chapitres, regroupés dans la Première Partie, serviront de base pour l'analyse de la pratique internationale, rassemblée dans la Partie II de notre travail et intitulée « Cadre normatif et institutionnel dans la gestion des catastrophes : de nouvelles solutions pour de vieux problèmes ? ». Ce titre n'est bien sûr pas le fruit du hasard, il reflète intentionnellement la raison d'être de cette deuxième partie qui n'est autre que l'analyse du cadre normatif et du développement institutionnel autour de l'application pratique du DIC, à savoir la gestion internationale des catastrophes. De cette façon, et suite à des précisions conceptuelles incontournables autour du concept et du contenu de la gestion internationale des catastrophes, l'exposé se centre sur les phases qui ont lieu avant la production de la catastrophe (prévention et réparation) et celles qui se donnent après celle-ci (réaction/réponse et reconstruction), traitées dans les Chapitres IV et V, respectivement.

La structure interne des deux chapitres est identique, elle est composée de trois éléments faisant référence à chaque phase : une première partie consacrée à résoudre certaines questions conceptuelles, une deuxième dédiée à l'analyse normative et une troisième aux accords institutionnels existants. La distinction en fonction de chacune des phases de gestion répond à un intérêt qui n'est autre que celui de mettre en lumière les différences existantes entre chacune d'entre elles. Celles-ci sont mises en exergue par leur développement normatif et institutionnel plus ou moins important.

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe constitue l'un des développements principaux de la communauté internationale en matière de défense de la prévention et de la reconstruction en situation de catastrophe. C'est la raison pour laquelle il incorpore le besoin de réduire le risque et la vulnérabilité face à cette dernière. De même, il introduit le principe de « Build Back Better », se qui sous-entend que la finalité des travaux de reconstruction doit incorporer des éléments visant à réduire le risque de reproduction d'un phénomène similaire. Cependant, son caractère pragmatique et juridiquement non contraignant agit en détriment d'un cadre normatif adéquat dans ce domaine. Parallèlement à ces postulats ayant une envergure mondiale, on remarque l'adoption de certaines règles contenues dans des instruments multilatéraux ou bilatéraux sur des matières connexes aux catastrophes, telles que la protection de l'environnement, la protection civile, l'utilisation des ressources hydriques, ou en fonction d'un certain type de catastrophe tel que les accidents nucléaires ou la pollution par les hydrocarbures.

À l'inverse, les phases de préparation et de réaction se trouvent dans un niveau de développement conventionnel supérieur, aussi bien à travers des traités multilatéraux que bilatéraux. Ces normes constituent un cadre juridique plus élaboré permettant de réglementer des questions telles que la notification urgente face à une catastrophe, la création de capacités de réaction et de plans d'urgence ; mais aussi de légiférer les différentes activités que les États ou les Organisations peuvent mener lorsqu'ils prêtent une assistance d'urgence, ce qui structure leur statut juridique à travers une série de droits et d'obligations en matière de demande, d'acceptation et d'offre d'assistance internationale.

Sur le plan organisationnel, il existe aussi de grandes différences entre l'établissement d'entités pour la gestion des phases de prévention, préparation, réaction et reconstruction. Le changement de tendance de

ces dernières décennies, orienté vers un développement des mesures de prévention plus poussé, permet de trouver un bon nombre de mécanismes dédiés à l'alerte précoce et à l'observation géographique de phénomènes et menaces, tels que les systèmes d'alerte de tsunamis ou les systèmes de satellites météorologiques. Bien que non consacrées d'une manière générale aux catastrophes, des structures de collaboration permanentes ont également été établies au sein des conventions multilatérales. On les retrouve ainsi au sein des conventions sur les accidents nucléaires ou la pollution par les hydrocarbures.

La coordination internationale des activités est assumée par l'Organisation des Nations unies, à travers différentes entités, telles que le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) ou le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) en matière de préparation et de réaction. En même temps, une assistance en matière de coordination et de conseil aux autorités nationales est offerte à travers la mise en place de Coordonnateurs résidents (*Office of the Resident Coordinator*) et d'équipes de coordination et d'évaluation (*Organe des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe –UNDAC– Team*). Ils sont déployés dans des situations de catastrophe telles que celle du typhon Haiyan aux Philippines (2013) ou celle du récent séisme survenu en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le 26 février 2018. Ces mesures ont tendance à se concentrer sur la phase de la réponse immédiate (assistance d'urgence). Cependant, la pratique prouve qu'elles peuvent se poursuivre après cette dernière jusqu'en phase de reconstruction, tel que ce fut le cas en Haïti. Ce travail de coordination générale est assumé par l'ONU et accepté par la communauté internationale, dans la mesure où il suppose un mécanisme adéquat permettant de regrouper les différentes initiatives, en matière de gestion des catastrophes, des différents États ou organisations qui, en général, disposent de procédures ou de langues de travail différentes.

Parallèlement au rôle secondaire de l'ONU pour la collaboration dans les travaux de reconstruction, ces fonctions sont actuellement assumées, pour l'essentiel, par les mécanismes nationaux des États. Néanmoins, on remarque des systèmes d'aide financière internationale, principalement dans l'entourage de la famille de la Banque Mondiale, qui permettent à l'État affecté d'avoir accès à des ressources économiques pour la reconstruction après la catastrophe.

En définitive, notre travail tente de rapprocher une réalité sociale à l'ordre juridique international. Dans ce sens, l'élément central de la réglementation des catastrophes tourne, sans doute, autour de la peur. Le professeur SUNSTEIN finira par conclure dans son livre :

«By its very nature, fear is selective. Some people are afraid to fly but not to drive. Others are afraid of medication but not of the risks associated with avoiding medication. We might fear the risks of insufficient exercise but neglect the danger of excessive exposure to the sun. We might fear the risks of terrorism but neglect the risks of smoking. Unfortunately, it is not possible to take strong precautions against all risks. Those who seem most fearful, and most determined to avoid danger, often increase risks through their very efforts to eliminate danger»⁶.

La peur représente « l'angoisse d'un risque ou d'un mal réel ou imaginaire »⁷. Et compte tenu du fait que « la peur est libre », les personnes, les sociétés et même les États sont libres de la ressentir. La peur est humaine et les limites objectives établies par les sciences doivent donc être élargies. Toutefois, un consensus doit être adopté entre les deux domaines car le degré d'objectivité de l'étude permettant de déterminer un facteur de pollution est au même niveau que le degré

⁶ SUNSTEIN, C.-R., *Laws of Fear. Beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 224.

⁷ Voir *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 23^a Edición, 2017, ressource électronique.

de légitimité du positionnement d'une société le considérant excessivement bas.

Cette introduction touchant à sa fin, il ne nous reste plus qu'à remercier toutes les personnes ayant rendu possible la concrétisation de ce travail de recherche. Nombreuses sont ceux et celles qui ont participé à ce que mon court parcours de chercheur puisse se poursuivre jusqu'à ce jour. Je remercie mes amis et amies nationaux et internationaux pour les encouragements qu'ils m'ont prodigués et qui m'ont prouvé qu'il était possible de conjuguer vie académique et vie sociale. Je souhaite, également, exprimer ma profonde reconnaissance envers tous mes collègues du Centre de Droit International de Nanterre et du Département de Droit international public et Relations internationales de l'Université de Malaga ; je ne voudrais oublier personne, en commençant par ceux qui ont été mes professeurs en Maîtrise, Eloy Ruiloba et Augusto Pansard, dont la vocation pédagogique a fait germer en moi la graine du juriste spécialisé en Droit international. De même, je voudrais souligner le soutien inconditionnel que m'ont apporté Magdalena Martín, Elena del Mar García Rico, Carolina Jiménez et Alicia Pastor, ainsi que l'ensemble des collègues du Département : Ana Salinas de Frías, Pedro Expósito, David Márquez, Esperanza Márquez, Pilar Rangel, Teresa Tomás et Alejandro Sánchez qui m'ont facilité le parcours de ce travail de recherche en me permettant de suivre ma vocation. Je souhaiterais aussi citer mes collègues et amis César Villegas, et les professeurs José Manuel Sánchez Patrón, de l'Université de Valence, ainsi que Daniel I. García San José, de l'Université de Séville, qui ont, dès le début, encouragé ma carrière académique et ma carrière d'enseignant et qui, je suis sûr, continueront à le faire dans un futur immédiat.

Je n'oublie bien évidemment pas mes directeurs de thèse. Merci à Jean-Marc de m'avoir pris sous ton aile académique au CEDIN, merci

pour tes conversations sur un sujet de recherche commun aussi passionnant que celui de ce travail. À ma co-directrice de l'Université de Malaga, Maribel, coupable de mes adresses et innocente de mes innombrables maladresses, qui s'est intéressée il y a quelques années à diriger un mémoire de master et qui a décidé de se « sacrifier » pour ce doctorant pendant tant d'années. Merci pour les bons moments et, surtout, de m'avoir aidé à affronter les circonstances difficiles, MERCI d'avoir toujours été présente avec un sourire et de m'avoir « fait travailler ».

Pour clore cette introduction, je dédie ce travail à mes parents, sans vous, je n'en serais pas là aujourd'hui.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Parte I.

EL FENÓMENO DE LAS CATÁSTROFES Y SU RELEVANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO I.

EL FENÓMENO DE LAS CATÁSTROFES



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción al Capítulo I

1. En el presente capítulo I, se pretende ofrecer una visión de las catástrofes como fenómeno social, en tanto que hechos. En las páginas que siguen se expondrá una visión general del fenómeno de las catástrofes en su aspecto cuantitativo y cualitativo, detallando la progresiva importancia que ha ido adquiriendo el mismo, dadas las consecuencias perniciosas que pueden llevar aparejadas, así como la influencia de los medios de comunicación, el papel humano en su percepción o su internacionalización –aspectos que serán estudiados en este Capítulo–. Tras ello, se habrán de indicar las distintas denominaciones que desde el ámbito científico y social se han utilizado, finalizando este Capítulo con la necesidad actual respecto de la elaboración de estudios sobre catástrofes desde el ámbito del Derecho Internacional Público. Todo ello servirá de premisa para, a continuación, en el Capítulo II exponer la noción de lo que *jurídicamente* se entiende por catástrofe, idea que es distinta de la concepción social.

1. LA PROGRESIVA IMPORTANCIA DE LAS CATÁSTROFES

2. Los datos demuestran que cada poco tiempo ocurre una catástrofe de cierta envergadura⁸; del mismo modo, algunas de estas catástrofes pueden llegar a producir perjuicios de tal magnitud que superan la capacidad de respuesta del Estado o Estados afectados⁹. Casi podría decirse que se trata de un hecho que acontece con enorme frecuencia en la actualidad y que no cabe descartar en el futuro. En cualquier caso, resulta patente que las catástrofes traen consigo consecuencias perniciosas para las personas (muertos, heridos y sufrimientos indecibles para quienes las padecen), los bienes (destrozados en bienes privados y en el patrimonio público) e inclusive para el

⁸ En este sentido *vid.* THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle», en *R.G.D.I.P.*, Tomo 102, Vol. 2 (1998), p. 328 ; CARON, D.-D., «Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, p. 3; MARTIN-ARRIBAS, J.-J., «La réparation des dommages catastrophiques: comparaison des solutions existantes dans les conventions internationales», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...*, *op. cit.*, p. 677; COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 6. En relación a los datos referidos a los terremotos, puede verse v. gr. LEWIS, J. *The Worldwide Co-ordination of Natural Disaster Relief: An outline and preliminary exercise to show the nature, location and frequency of natural disasters throughout the world during a ten year period 1961-70 towards an assessment of the location, extent and function of relief zones as a basis for the organisation of international relief*, 1972, disponible en <http://www.ilankelman.org/miscellany/PreBDRU1972.pdf>, así como los *World Disaster Report* publicados anualmente por la F.I.C.R., disponibles en <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/>.

⁹ *Vid.* sin ánimo de exhaustividad, URQUHART, B. y CHILDERS, E., «Towards a more effective United Nations», en *Development Dialogue*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, (1991), p. 44; CARON, D.-D., y LEBEN, C., *Les aspects...* *op. cit.*, p. 3.

medioambiente (daños en la naturaleza, la fauna y la flora, los ecosistemas, etc.)¹⁰.

3. Como se acaba de indicar, existen catástrofes desde el inicio de los tiempos y se pueden calificar como un fenómeno siempre presente en la historia del ser humano, inclusive la más reciente. En este sentido, valgan meramente como ejemplos de fenómenos de los que se ofrecen algunos otros en el Cuadro 1, la erupción volcánica del Vesubio en el 79 d.C., la peste durante la Edad Media, el terremoto y posterior tsunami que afectó a los Estados litorales del Océano Índico (Indonesia, Sri Lanka, Tailandia, India) en 2004, o el terremoto y posterior tsunami de Japón que produjo la catástrofe de Fukushima en 2011. Ésta última es, junto con la de Chernóbil en 1986, la de mayor importancia en la historia de la energía nuclear, alcanzando el nivel 7 en la escala I.N.E.S.¹¹. Del mismo modo, son más que frecuentes las distintas catástrofes medioambientales que tienen su origen en accidentes con buques petroleros, generalmente a causa de las malas condiciones meteorológicas (sin que con esta afirmación estemos prejuzgando las posibles causas de los casos concretos)¹².

4. Como podrá observarse, en el Cuadro 1 aparecen fenómenos de muy diversa índole cuya enumeración podría extenderse por cientos de páginas. En este trabajo hemos realizado una selección de los que, a nuestro juicio, son los más representativos de las distintas tipologías y

¹⁰ Así, véase, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 8; LAVIEILLE, J.-M., BETAILLE, J. y PRIEUR, M. (Dirs.), *Les Catastrophes écologiques et le droit: échets du droit, appels au droit*, Bruylant, 2012, p. 7.

¹¹ La Escala Internacional de Eventos Nucleares, conocida por sus siglas en inglés I.N.E.S. (*International Nuclear Event Scale*) fue establecida por el O.I.E.A. y contiene 7 niveles (0: desviación, del 1 al 3: un incidente y del 4 al 7: un accidente), siendo el 7 un accidente grave.

¹² Amén de otros motivos como defectos en las revisiones técnicas, imprudencias, etc. Son numerosas las catástrofes que tienen como origen el hundimiento de buques petroleros en las costas de Galicia (España), entre otros: 1970, Polycommander; 1976, Urquiola –con 101.000 toneladas de petróleo–; 1978, Andros Patria; 1992, Aegean Sea; 2002, Prestige; *vid.* CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 18. Puede verse un estudio sobre el caso concreto del Prestige en el capítulo de la misma obra de FREIJAIRO, M., «La gestión política en tiempos de crisis: un análisis de la actuación de los agentes públicos en el “caso Prestige”», pp. 303-351.

magnitudes. Con esta muestra se pretende demostrar, que en el imaginario colectivo son «fenómenos catastróficos» tanto la extinción del 96 por 100 de las especies (extinción del periodo Cretácico-terciario) como las lluvias torrenciales que causaron una víctima mortal, pero miles de afectados por los considerables daños materiales (caso de las inundaciones de Málaga de diciembre de 2016).

5. Otro elemento a considerar es la relativa facilidad con la que hoy en día se encuentran registros de las catástrofes, sus causas y consecuencias, aspecto que no siempre ha sido así.

Cuadro 1
**FENÓMENOS CONSIDERADOS CATASTRÓFICOS
MÁS IMPORTANTES A LO LARGO DE LA HISTORIA**

Fecha	T	Fenómeno	Lugar	Consecuencias*
Pdo. Pérmico-Triásico	N	Extinción masiva	Mundial	Extinción del 96% de las especies de la Tierra
Pdo. Cretácico-terciario	N	Extinción masiva	Mundial	Extinción del 76% de las especies de la Tierra
Pdo. Oligoceno	N	Erupción Caldera <i>La Garita</i>	Colorado, EE.UU.	Mayor erupción volcánica conocida en la Tierra
79	N	Erupción volcán <i>Vesubio</i>	Italia	Destrucción de la ciudad de Pompeya
1201	N	Terremoto	Mar Mediterráneo (Siria y Egipto)	1.100.000 f
1348	N	Pandemia de Peste Negra	Mundial	25.000.000 f (sólo en Europa)
3 JUN 1770	N	Terremoto de Haití	Haití	Destrucción de la capital, Puerto Príncipe
1816	N	Erupción volcán <i>Tambora</i>	Indonesia	160 km ³ de lava expulsados y 100.000 f
1918	N	Pandemia Gripe Española	Mundial	Más de 100.000.000 f
1932	N	Hambruna	Rusia	5.000.000 f
18 MAR 1967	M	Hundimiento del petrolero <i>Torrey Canyon</i>	Costa Sur de Inglaterra y Francia	380 km ² de zona contaminada

Fecha	T	Fenómeno	Lugar	Consecuencias*
12 MAY 1976	M	Hundimiento del buque <i>Urquiola</i>	Galicia (España)	Expulsión de 101.000 toneladas de petróleo
10 JUL 1976	A	Accidente de la fábrica Séveso (expulsión de dioxina TCDD)	Séveso, Milán, Italia	37.000 a; más de 10 mill. euros en indemnizaciones
16 MAR 1978	M	Hundimiento del buque <i>Amoco Cádiz</i>	Costas de Bretaña, Francia	Marea negra de 130.000 toneladas
28 MAR 1979	A	Accidente en la central nuclear <i>Three Mile Island</i>	Harrisburg, Pennsylvania, EE.UU.	Expulsión de gases radioactivos. Cat. 5 en escala INES
19 NOV 1984	A	Explosiones de San Juanico o de San Juan Ixhuatepec	San Juan Ixhuatepec, México	500 f
3 DIC 1984	A	Fuga tóxica en fábrica de Bhopal	Bhopal, India	20.000 f y 600.000 a
26 ABR 1986	A	Central Nuclear de Chernóbil	Ucrania, Bielorrusia y Rusia, especialmente	200.000 f; 280.000 mill € en costes. Cat. 7 en escala I.N.E.S.
24 MAR 1989	A	Exxon Valdez	Costa de Alaska, EE.UU.	Derrame de 40.900 m3 de petróleo
25 ABR 1998	A	Desastre de Doñana, Rotura del embalse de Aznalcóllar	Rio Guadalquivir (Andalucía)	Vertido al Guadalquivir de 6 hm ³ de residuos químicos
OCT-NOV 1998	N	Huracán Mitch	América Central	19.000 f
NOV 2002	A	Hundimiento del petrolero <i>Prestige</i>	NE de España, Portugal y Sur de Francia	77.000 toneladas de fuelóleo vertidas; 4.442 mill € daños económicos
26 DIC 2004	N	Terremoto y tsunami de Sumatra-Andamán	Litoral del Índico	Más de 200.000 f
AGO. 2005	N	Huracán <i>Katrina</i>	Centro América y Sur de EE.UU.	1.200 f
17 ABRIL 2010	N	Erupción volcán <i>Eyjafjallajökul</i>	Islandia, centro Europa	Problemas serios en el tráfico aéreo de centro Europa
12 ENE 2010	N	Terremoto de Haití	Haití	316.000 f, 1.5 millones a
11 MAR 2011	M	Accidente nuclear en la central <i>Fukushima I</i>	Japón	Contaminación nuclear al mar 7.5 mill. de veces superior al permitido. Cat. 7 en escala INES
12 AGO 2015	A	Explosiones del puerto de Tianjin	Tianjin, China	170 f
JUN.-JUL. 2016	N	Lluvias monzónicas	Sudeste asiático	400 f, 8.000.000 a
OCT. 2016	N	Huracán Matthew	América central	más de 700 f en Haití
DIC 2016	N	Inundaciones de Málaga	Málaga y Cádiz, España	22 mill € daños y 6.000 a
MAR 2017	N	Inundaciones Perú	Región de Piura y de La	90 f, 630.000 a, 3.000 mill

Fecha	T	Fenómeno	Lugar	Consecuencias*
			Libertad	dólares daños
ABR 2017	N	Inundaciones en Colombia	Mocoa, provincia de Putumayo	234 f,
MAY 2017	N	Inundaciones Sri Lanka	Sur y Suroeste de Sri Lanka	180 f, 557.500 a
JUN 2017	N	Incendio forestal de Pedrógão Grande	Municipio de Pedrógão Grande (Portugal)	64 f, 30.000 hectareas de terreno afectadas
14 AGO 2017	N	Inundaciones y corrimientos de tierra	Principalmente barrio de Regent, Freetown (Sierra Leona)	Más de 400 f, 3000 a
AGO-SEP 2017	N	Huracán Irma	Región del Caribe	124 f, 62.000 mill. USD daños

Fuente: elaboración propia a partir de los datos señalados en DE AZCÁRRAGA, J.-A., *En torno al conocimiento científico: ciencia y sociedad*, Universitat de Valencia, Valencia, 1997; SOLÀ, C. *et al*, «El accidente de las minas de Aznalcóllar: efectos sobre el ecosistema acuático del río Guadiamar», en REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M., *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana. La gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio hispano-canadiense de Barcelona*, Publicaciones Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 55-72; VV.AA., *1.001 Desastres Naturales*, Servilibro, 2014; KELLER, G. y KERR, A.-C., *Volcanism, Impacts, and Mass Extinctions: Causes and Effects*, The Geological Society of America, Cardiff, 2014; COPPOLA, D.-P., *Introduction to International Disaster Management*, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, 2015, p. 2; *Desastres Naturales del siglo XXI*, Agencias, en <http://www.eitb.eus/es/tag/desastres-naturales/>; AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *Sierra Leona: Deficiencias en vivienda y medio ambiente tras las avalanchas de lodo*, Noticia, 17.8.2017, en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/sierra-leona-deficiencias-en-vivienda-y-medio-ambiente-tras-las-avalanchas-de-lodo/>.

Leyenda: T: Tipo de fenómeno; N: Natural; A: Antrópico; M: Mixto; f: fallecidos; h: heridos; a: afectados

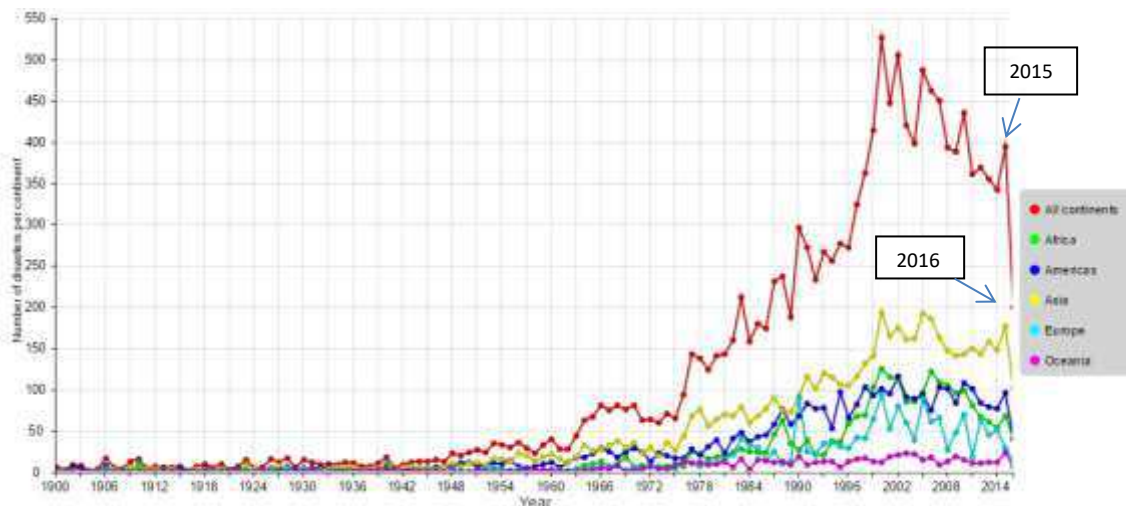
* Las cifras son aproximadas dada la dificultad de determinarlas con exactitud y el que en algunos casos ni siquiera se han estabilizado las consecuencias, por lo que los datos podrían variar sensiblemente.

6. Como puede apreciarse en el Gráfico 1 y Gráfico 2, el número de catástrofes tanto naturales como industriales¹³ es una constante en el tiempo. De hecho, hasta principios de este siglo el número de catástrofes acaecidas ha ido en aumento, incrementándose por ende el número de personas afectadas por éstas¹⁴. Igualmente, los gráficos demuestran que las catástrofes afectan a todos los continentes, aunque con significativas diferencias entre Asia –a la cabeza– y Oceanía, siendo ésta última la región con menor número de catástrofes producidas en su territorio.

¹³ También conocidas como tecnológicas o de origen humano. La tipología de las catástrofes serán definidas y analizadas en el Capítulo III de este trabajo.

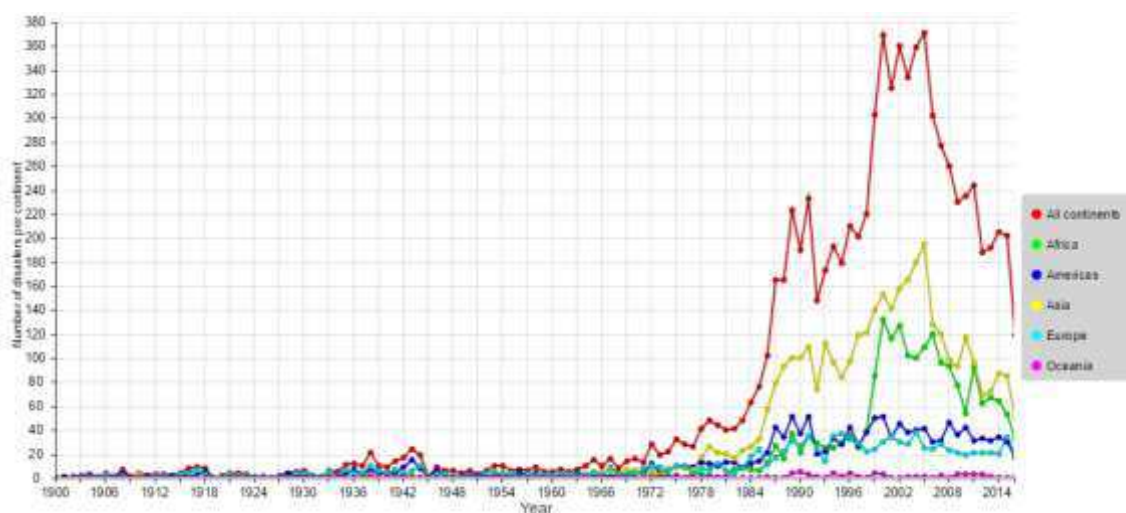
¹⁴ COPPOLA, D.-P., *Introduction to International Disaster Management*, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, Oxford, 2015, p. 20.

Gráfico 1
Nº TOTAL DE DESASTRES NATURALES REGISTRADOS ENTRE 1900 Y 2016 (todos los continentes)



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium.

Gráfico 2
Nº TOTAL DE DESASTRES ANTRÓPICOS REGISTRADOS ENTRE 1900 Y 2016 (todos los continentes)



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium.

7. Por todo ello, la importancia de las catástrofes es un extremo que *per se* parece no discutirse, principalmente por la concepción social de las consecuencias perniciosas que pueden llevar aparejadas. Sin embargo, junto con lo anterior, estos fenómenos producen en la opinión pública una preocupación que se muestra aumentada por la facilidad con la que hoy en día los medios de comunicación hacen accesibles datos e imágenes de este tipo de sucesos cruentos¹⁵. Igualmente, las catástrofes naturales pueden tener incluso repercusión tras una situación bélica¹⁶, por ejemplo, al poner al descubierto minas antipersona que se encontraban enterradas o bien dificultando las labores de desminado¹⁷.

8. La doctrina se ha preocupado por abordar los posibles motivos por los que se le otorga una importancia cada vez mayor a las catástrofes¹⁸. La trascendencia que parece tener el fenómeno de las catástrofes en la actualidad podría explicarse en función de distintos factores. A continuación, se expondrán algunos de los que, en nuestra opinión, resultan más representativos.

9. De este modo, y de manera preeminente, se encuentra la influencia de los medios de comunicación social¹⁹. Éstos juegan un papel fundamental en la percepción que de las catástrofes –y de los

¹⁵ Situación que se ve exacerbada por llamadas de alerta que son difundidas con gran rapidez, como el caso del Gobernador del Estado norteamericano de Florida quien ante la llegada del huracán *Matthew* alertó a la población de las posibles consecuencias con la frase «This storm will kill you», ‘esta tormenta os matará’; noticia de la que se hicieron eco numerosos medios de comunicación, *vid.* entre muchos otros, LAWLER, D., «‘This storm will kill you’ says governor of Florida», en *The Daily Telegraph*, 7 de octubre de 2016, p. 16.

¹⁶ Como se verá en el Capítulo II dedicado a la definición de catástrofe, las emergencias o “catástrofes humanitarias” en el marco de conflictos armados no se encuentran comprendidas por el objeto de este trabajo.

¹⁷ *Vid.* en este sentido: NEITZEY, N. y DALY, P.-S., «Explosive Hazards in the Aftermath of Natural Disasters: Lessons Learned», en *Journal of Conventional Weapons Destruction*, Vol. 20, Iss. 1 (2016), disponible en: <http://commons.lib.jmu.edu/cisr-journal/vol20/iss1/11>.

¹⁸ Entre la doctrina iusinternacionalista española, véase FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012, pp. 13-14.

¹⁹ Algo a lo que FERNÁNDEZ LIESA se referiría con el selectivismo mediático de los medios de comunicación respecto de determinadas catástrofes; *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 14.

riesgos– tiene la sociedad²⁰; la repercusión mediática hace que incluso existan o dejen de existir (para la población) catástrofes²¹. Un claro ejemplo de esto es el pánico a volar que suele seguir a noticias relacionadas con accidentes aéreos²², o la polémica que se suscitó cuando se publicó en agosto de 2016 el plan de protección civil alemán frente a catástrofes, el denominado «Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)»²³ ('Concepto de Protección Civil')²⁴. Esta atención resulta ficticia respecto de la incidencia real de la catástrofe, es decir, no tiene porqué existir correlación entre el interés mediático y la trascendencia del evento, medida ésta en daños personales, materiales o medioambientales.

²⁰ En este sentido pueden verse DENISE-LAMPEUR, J., «Opinion publique et sécurité environnementale», en *La Revue internationale et stratégique*, vol. 39 (2000), p. 110; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, disponible en: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>, p. 5; LOSADA MAESTRE, R., «La percepción y el análisis de riesgos», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 76-77 y 86-87, especialmente p. 80; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 13; COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 684 y 685; centrado en el papel de los medios de comunicación en la percepción social de la lucha contra el cambio climático, vid. HIDALGO GARCÍA, M. del M., *Opinión Pública y Cambio Climático*, I.E.E.E., Documento de Análisis 45/2015, 2015, p. 7, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA45-2015_OpinionPublica_Cambio_MMHG.pdf.

²¹ En palabras de DENISE-LAMPEUR «La fuerte mediatización de un riesgo aumenta considerablemente la sensación de peligro. Inversamente, cuando son poco mediatizados, los riesgos son a menudo subestimados por la población»; vid. DENISE-LAMPEUR, J., «Opinion publique et sécurité environnementale», en *La Revue internationale et stratégique*, vol. 39 (2000), p. 110; traducción del texto por LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 86.

²² Vid. HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, *Use of Risk Assessment Within Governmental Departments*, First Report prepared by the Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment, Reino Unido, disponible en: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/committees/ilgra/minrpt1.htm>, n.p.

²³ Vid. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN [Ministerio Federal de Interior], *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)*, 24 de agosto de 2016, disponible en: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/konzeption-zivile-verteidigung.pdf?__blob=publicationFile. Sobre éste puede verse el análisis realizado por la Biblioteca del Congreso de EE.UU. en su página web: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-government-publishes-civil-defense-concept/>.

²⁴ Vid. sobre el revuelo mediático que se produjo al respecto, entre muchos otros, LE MONDE.FR y REUTERS, «Les Allemands devront stocker des vivres et de l'eau "en cas d'attentat ou de catastrophe" », en *Le Monde*, versión en línea, 21 de agosto de 2016; BBC, «Germans told to stockpile food and water for civil defence», en *BBC News*, 22 de agosto de 2016; REUTERS, «Alemania pedirá a sus ciudadanos que almacenen alimentos y agua en caso de un ataque», en *La Vanguardia*, versión en línea, 22 de agosto de 2016; PALMERO, M., « ¿Nos ocultan algo? Alemania urge a su población a hacer acopio de agua y víveres », en *El Confidencial*, versión en línea, 23 de agosto de 2016; EFE, «Alemania aprueba el plan que pide a la población estar lista para una catástrofe», en *El Confidencial*, versión en línea, 24 de agosto de 2016; MARTINEZ, A., «Plan de emergencia de Alemania: Berlín se atrinchera ante una posible catástrofe», en *El Confidencial*, versión en línea, 24 de agosto de 2016; MÜLLER, E., «Alemania insta a acumular comida para diez días ante un posible ataque», en *El País*, versión en línea, 24 de agosto de 2016.

10. El papel humano en la percepción de las catástrofes favorece el debate determinismo o indeterminismo, respecto de la existencia misma de éstas o de los riesgos que esa catástrofe conlleva²⁵. Es decir, ¿es posible mediante la acción humana eliminar o disminuir el número y/o consecuencias de las catástrofes o éstas son producidas por factores completamente fuera del alcance humano? Esta cuestión no resulta baladí, puesto que, si entendemos, como se hacía en épocas pretéritas, que las catástrofes son producto de la acción divina, nada se podrá hacer frente a éstas, estando la humanidad condenada a sufrirlas sempiternamente. Si por el contrario adoptamos una posición indeterminista, según la cual «nada está escrito» y las catástrofes pueden limitarse en el número o en sus consecuencias, incluso prevenir, minimizar o evitar su producción, será necesario crear un sistema de gestión de catástrofes que actúe con este objetivo.

11. Como podrá imaginarse, este trabajo de investigación se encuentra en la segunda de las posibilidades, con el objetivo de ofrecer un análisis de la gestión internacional de catástrofes a través del Derecho Internacional de Catástrofes. En nuestra opinión, existen eventos naturales que no pueden evitarse (ciclones, terremotos...), pero sí se pueden tratar de paliar sus consecuencias; al mismo tiempo, existen otros que sí pueden evitarse (los relacionados con la tecnología) en los que una adecuada prevención, preparación y respuesta pueden evitar o disminuir sensiblemente la producción de daños. Respecto de los riesgos tecnológicos debe afirmarse lo siguiente: ninguna actividad

²⁵ Respecto de éste último, pueden observarse dos fases principales en la concepción del riesgo –que en nuestra opinión son asimilables a las catástrofes en sí mismas–: la primera, en la que éste era asimilado a la voluntad divina o al destino, y la segunda, cuando empiezan a tenerse en cuenta elementos científicos como la probabilidad matemática para su determinación; *vid.* en este sentido LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, pp. 78-79; término «Desastre» en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA/ Universidad del País Vasco, 2000, n.p., disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>. Desde la teorización de la percepción y el análisis de riesgos subjetivo puede verse, entre otros, KAHNEMAN, D. Y TVERSKY, A., «Subjective Probability: A judgment of Representativeness», en *Cognitive Psychology*, Vol. 3 (1972), pp. 430-454.

tecnológica es totalmente segura²⁶, es imposible que no existan riesgos, sin embargo, hacia donde debe encaminarse es a conseguir que «las tecnologías sean lo suficientemente seguras»²⁷. Respecto de los riesgos de origen natural, son un reto para los asentamientos de las poblaciones, pero una adecuada gestión puede permitir su reducción e incluso su eliminación²⁸.

12. Otro de los factores a tener en cuenta en la importancia de las catástrofes lo constituye su internacionalización. Las catástrofes pueden desplegar sus consecuencias bien en el territorio de un Estado o en el de dos o más, pues las fronteras son construcciones imaginarias cuyos límites no son respetados por aquéllas²⁹. Ejemplos de esto último lo encontramos tanto en la catástrofe de Chernóbil, en la que la contaminación radioactiva se extendió más allá de Ucrania (contaminando 150.000 km cuadrados de Belarús, Ucrania y Rusia³⁰), como en la catástrofe natural de Sumatra-Andamán que afectó a diversos Estados litorales del Océano Índico. Esta idea de internacionalización de las catástrofes pone de manifiesto la

²⁶ GRANGER MORGAN, M., «Probing the Question of Technology-Induced Risk», en INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS, *IEEE Spectrum*, Vol. 18 (1981), p. 58; en el mismo sentido LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 80.

²⁷ GRANGER MORGAN, M., «Probing...» *op. cit.*, p. 58; en el mismo sentido LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 81.

²⁸ Es por ello que en ocasiones se podría afirmar que las catástrofes naturales son el resultado de la acción humana, es decir, de localizar asentamientos en el lugar en el que se producen de forma periódica terremotos, inundaciones o erupciones volcánicas; *vid.* en este sentido COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.* p. 21. A este respecto, a lo largo de la historia se han observado asentamientos poblacionales en zonas con niveles de riesgo (bien de inundación o de terremoto –véase el delta del Nilo en Egipto, o Japón, respectivamente–), sin embargo esto no siempre supone que en el caso de producirse un evento natural nos encontremos ante una catástrofe o, de producirse ésta, ante unas consecuencias de gran magnitud. Existen mecanismos tales como construcción de diques de contención o edificación resistente a terremotos, que permiten la prevención de una catástrofe. Entre muchos otros, puede verse la construcción en Países Bajos de diques para controlar las posibles inundaciones de la ciudad, entre ellos el «Eastern Scheldt Barrier» de 3 km de largo y 62 compuertas capaces de cerrarse herméticamente en 1 hora evitando las crecidas del Mar del Norte.

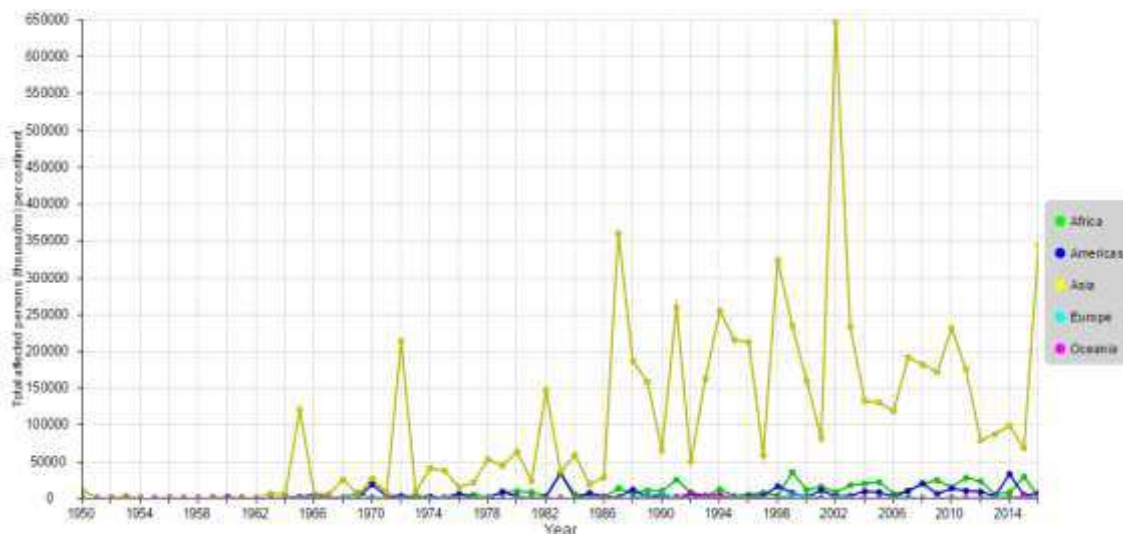
²⁹ En este sentido *vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, 2006, p. 521.

³⁰ ANSEDE, M., «Chernóbil ha costado ya más de 280.000 millones de euros», en *Público*, versión en línea, 27 de abril de 2011, disponible en <http://www.publico.es/ciencias/chernobil-costado-ya-mas-280.html>.

importancia de la cooperación internacional y transfronteriza entre los distintos sujetos afectados en la gestión de catástrofes.

13. A pesar de que todos los países sufren catástrofes tanto naturales como antrópicas, pueden observarse diferencias entre el número de catástrofes y el número de personas afectadas en función de la región de la que se trate (*vid.* Gráfico 3 y 4, y Cuadro 2)³¹. Si bien Asia es la zona geográfica en la que se han producido un mayor número de catástrofes naturales e industriales, es esta región la que encabeza el listado de personas afectadas por catástrofes naturales, pero se disputa el primer puesto con América si se trata de catástrofes tecnológicas, como muestran los gráficos que siguen.

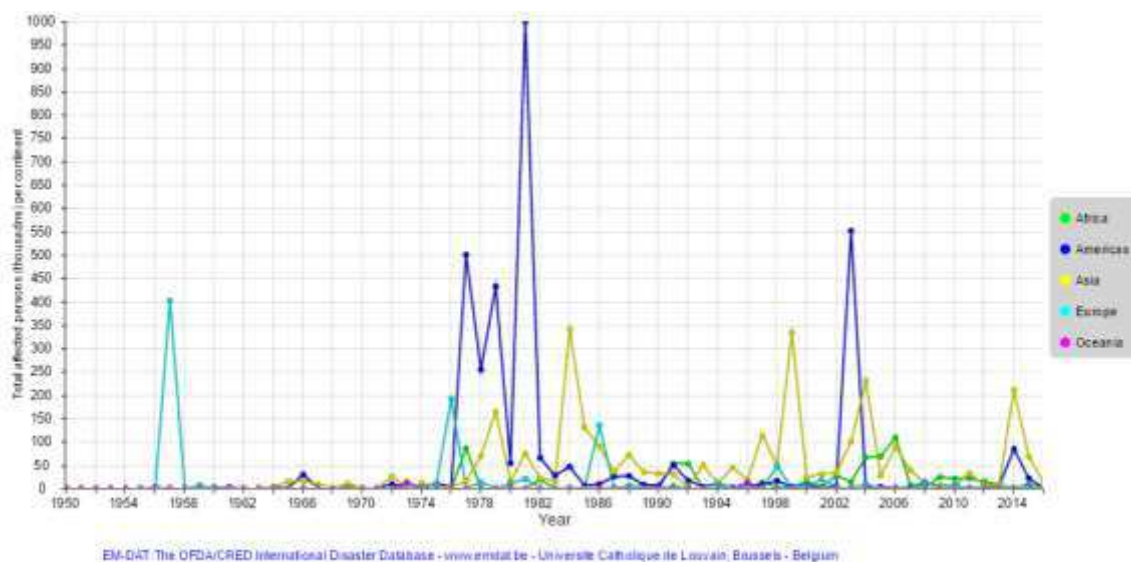
Gráfico 3
Nº TOTAL DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES (1950-2016)



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium.

³¹ En este sentido, la doctrina académica ha reflejado esta situación a través del término «catastrophic countries» ('Estados catastróficos') para referirse a los Estados con numerosos focos de inestabilidad que propician estas situaciones; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., «Environmental Security: an Initial View from the Perspective of International Law», en GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coords.), *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Nuevas Perspectivas – La Sécurité Internationale du XXI^{ème} siècle. Nouvelles Perspectives – International Security in the 21st century. New Perspectives*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, pp. 145-166, en particular pp. 153-154.

Gráfico 4
Nº TOTAL DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES ANTRÓPICOS (1950-2016)



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium.

Cuadro 2
PORCENTAJE DE FALLECIDOS SOBRE EL TOTAL (POR CONTINENTE)

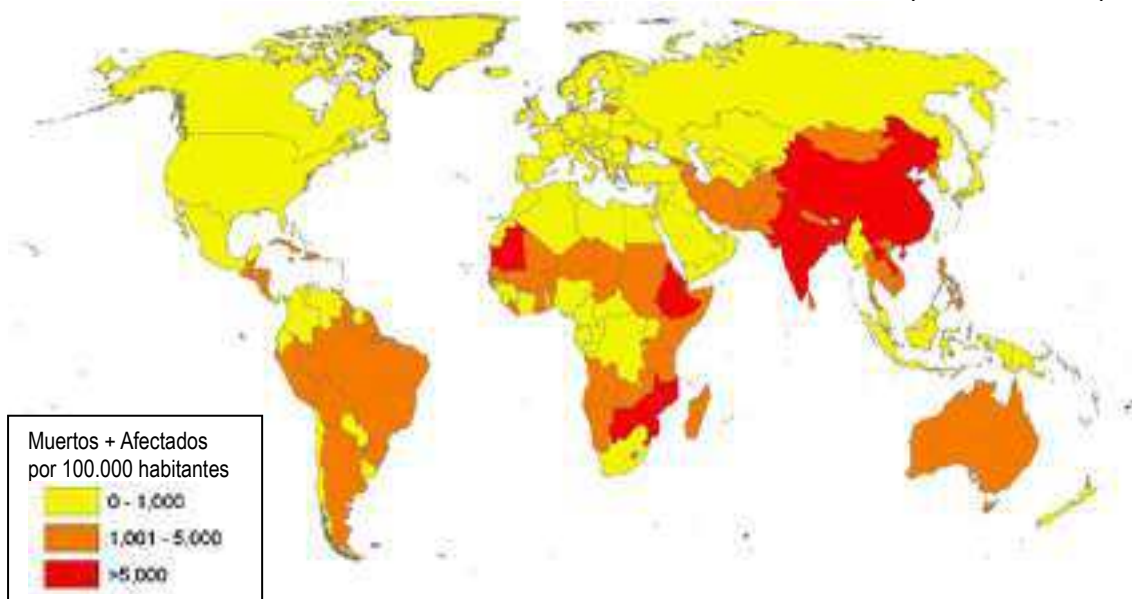
	2005-2014	2015
Asia	55.6	71.8
Europa	8.6	16.4
América	31.6	6.5
África	3.9	5
Oceanía	0.2	0.3

Fuente: Adaptación de EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium (datos a 25 de enero de 2016).

14. En este sentido, si se toman como referencia las 10 mayores catástrofes naturales que se produjeron en distintos Estados podemos observar cómo en algunos de ellos, el número de personas afectadas aumenta drásticamente. Así, en España estas catástrofes afectaron a

6.834.950 personas, en Francia a 4.086.081 y en Estados Unidos de América a 24.343.222, mientras que en la India la cifra asciende a 1.584.000.000 de personas y en China a 1.408.493.476 personas³². Estas cifras cobran forma visualmente en el Gráfico 5, en el que pueden apreciarse los Estados con más afectados y fallecidos por habitante.

Gráfico 5
Nº TOTAL DE FALLECIDOS Y PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES POR CADA 100.000 HAB. (1974-2003)



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database – Université catholique de Louvain (UCL) – C.R.E.D., D. GUHA-SAPIR – www.emdat.be, Brussels, Belgium.

15. Todo ello pone de manifiesto: 1) la relación entre catástrofes y pobreza³³, siendo los países menos desarrollados los que sufren más las consecuencias de estos fenómenos³⁴ (véase el Gráfico 6); y 2) respecto de las catástrofes tecnológicas, cabe destacar las diferencias en el desarrollo de medidas relacionadas con la gestión de catástrofes en zonas industrializadas; y respecto de las naturales, que éstas afectan de

³² Datos extraídos del perfil por países de *The OFDA/CRED International Disaster Database*, Université Catholique de Louvain, Bruselas, disponible en: http://www.emdat.be/country_profile/index.html.

³³ Vid. entre otros, PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2004, pp. 143-149; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit. p. 17.

³⁴ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 17-19 y 26-29, especialmente pp. 17 y 26.

manera desigual a regiones desarrolladas y a otras que presentan graves carencias³⁵. Por todo ello, los datos parecen indicar que los Estados desarrollados sufren menores daños personales y normalmente, altos daños materiales en caso de catástrofe, mientras que los Estados con un menor desarrollo continúan registrando un mayor número de pérdidas humanas³⁶. Igualmente, como indicara la profesora TORRES CAZORLA, la pobreza en conjunción con las catástrofes naturales puede ser un factor coadyuvante de nuevas catástrofes³⁷, es decir, éstas no sólo van a afectar en mayor medida las zonas con mayor necesidad, sino que además, en estos Estados con pobreza extrema e inestabilidad, se acrecientan los efectos que pueden derivarse en catástrofes futuras. Como ejemplo paradigmático se encuentra Haití, en el que las catástrofes naturales que suelen afectar este país agraven sus consecuencias no sólo por la situación de miseria sino por la preexistencia de otras catástrofes³⁸.

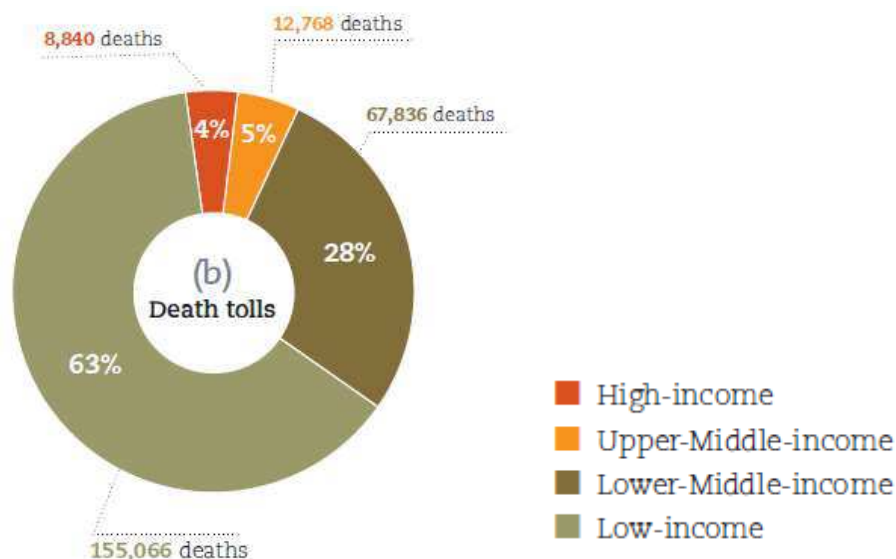
³⁵ Vid. en este sentido COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 26-29; TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” Amenaza de Cólera en Haití tras el paso del Huracán Matthew: ¿Hay Respuesta desde el Contexto Onusiano?», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), p. 126.

³⁶ Vid. BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 187-214; en el mismo sentido COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 26; FARBER, D., «Climate Change and Disaster Law», en CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R. y TARASOFSKY, R.-G. (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016, p. 589.

³⁷ En este sentido, centrada en el particular caso de Haití, vid. TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva”...» op. cit., p. 127.

³⁸ Vid. en este sentido TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” amenaza...» op. cit., pp. 123 y 127. Así lo indicó el propio Consejo de Seguridad de NN.UU. en su Resolución 2313 (2016), en la que reconocía que «los desafíos [léase aquí catástrofes] que enfrenta Haití están interconectados», vid. Resolución 2313 (2016), de 13 de octubre de 2016, doc. NN.UU. S/RES/2313 (2016), p. 3.

Gráfico 6
Nº MUERTES DESGLOSADO POR RENTA NACIONAL (1994-2013)



Fuente: *The human cost of natural disasters 2015: a global perspective*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2015, p. 21.

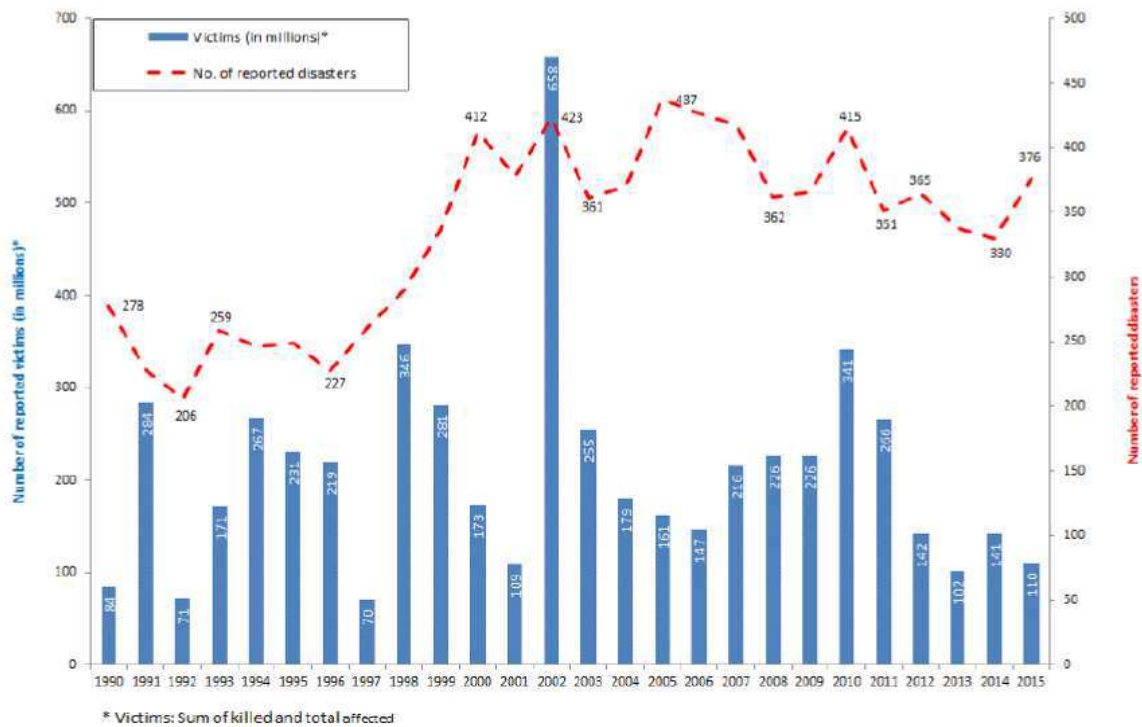
16. Se han identificado algunas razones por las que las zonas pobres están más expuestas al riesgo de catástrofes. Así, según NOJI serían: «1) They are least able to afford housing that can withstand seismic activity; 2) They often live along coasts where hurricanes, storm surges, or earthquake-generated tsunamis strike or live in floodplains subject to inundation; 3) They are forced by economic circumstances to live in substandard housing built on unstable slopes that are susceptible to landslides or are built next to hazardous industrial sites; 4) They are not educated as to the appropriate life-saving behaviours or actions that they can take when a disaster occurs»³⁹, entre otras.

17. Una tendencia que muestran los datos es la de que el número de víctimas no se corresponde proporcionalmente con el número de catástrofes registradas, si bien las tendencias suelen ser parecidas. En el Gráfico 7 puede observarse la relación entre el número de víctimas y

³⁹ NOJI, E., *The public health consequences of disasters*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, seguido por COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 26.

de catástrofes. Así, si tomamos como ejemplo los años 2013 y 2014, el número de catástrofes desciende, mientras que el de víctimas aumenta (de 102 a 141 millones); en el año 2015, la tendencia es la inversa, mientras desciende el número de víctimas aumenta el de catástrofes. Sin embargo, en nuestra opinión, estos datos no impedirían afirmar que, en términos generales, las tendencias de víctimas y de catástrofes suelen ser paralelas, y en perspectiva histórica ambas van en aumento.

Gráfico 7
RELACIÓN ENTRE VÍCTIMAS Y Nº DE CATÁSTROFES



Fuente: GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2016, p. 4.

18. Los datos demuestran que las catástrofes producen perjuicios económicos significativos⁴⁰, y que éstos lejos de disminuir van en aumento con el paso de los años⁴¹; si bien es cierto que las cifras económicas deben manejarse con cautela, pues son difíciles de

⁴⁰ GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2013: The numbers and trends*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2014, p. 18.

⁴¹ COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 25-26.

cuantificar y en algunos casos no pueden ser más que meras estimaciones.

19. Un ejemplo de los costes en materia de catástrofes lo protagoniza la ocurrida en la central nuclear *Memorial Vladímir Ilich Lenin*, situada en la ciudad de Prípiat (Ucrania), comúnmente conocida como *Chernóbil*, el 26 de abril de 1986⁴² y que perdura hasta nuestros días, con la instalación de una nueva cubierta conocida como «el arco» –que cubre la primera que se colocó poco después del accidente⁴³–. Resulta altamente difícil cuantificar con exactitud el perjuicio económico que produjo esta catástrofe, entre otras razones por haber afectado a varios países; sin embargo, algunas estimaciones lo cifran en más de 280.000 millones de euros, más que los 215.000 millones de euros que habría supuesto la catástrofe de Fukushima⁴⁴.

20. Las consecuencias derivadas de las catástrofes no sólo parecen tener un coste descomunal sino que los datos reflejan que cada vez son más caras⁴⁵ (véase en este sentido el Gráfico 8). El motivo de esto último se encontraría en el aumento de su número, pero también, en la dependencia de las sociedades respecto de tecnologías propensas a fallar en caso de catástrofe⁴⁶. Incluso, la propia globalización hace que

⁴² Sobre esta catástrofe resulta de interés la información ofrecida por la O.I.E.A. en su página web y especialmente el informe que se realizó: O.I.E.A., *IAEA Mission on Partial Collapse of Turbine Hall Roof of Unit 4*, 3-7 de junio de 2013, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/missionreport130613.pdf>. Sobre las consecuencias sobre las personas que provocó la catástrofe de Chernóbil puede verse el informe: *The Human Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident A Strategy for Recovery*. A Report Commissioned by UNDP and UNICEF with the support of UN-OCHA and WHO, 6 de febrero de 2002, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/strategy_for_recovery.pdf.

⁴³ COLÁS, X., «El nuevo sarcófago de Chernóbil», en *El Mundo*, versión en línea, 26 de abril de 2016, disponible en: <http://www.elmundo.es/ciencia/2016/04/26/571a6ae5268e3eba728b46a0.html>.

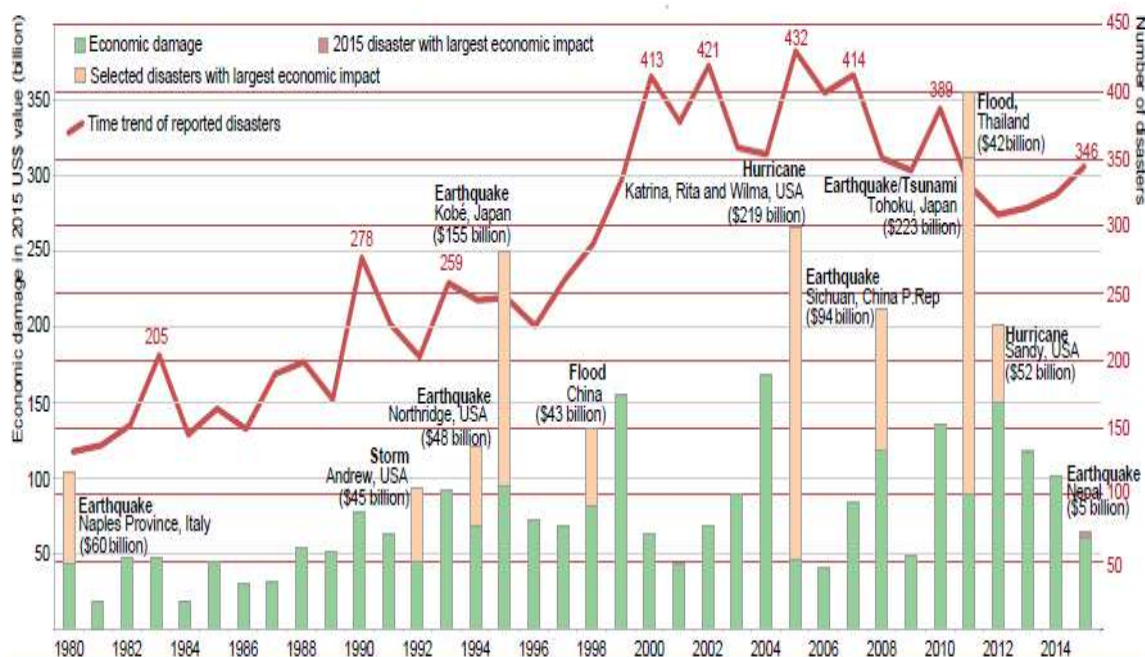
⁴⁴ Entre las distintas fuentes, principalmente periodísticas, pueden verse: O.I.E.A., *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts and Recommendations to the Governments of Belarus, the Russian Federation and Ukraine*, The Chernobyl Forum: 2003–2005, Second revised version, 2006, p. 33, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/chernobyl.pdf>; BELARUS FOREIGN MINISTRY, *CHERNOBYL disaster. Why are the consequences still observed? and Why is the international assistance still critical?*, April 2009, disponible en: http://chernobyl.undp.org/russian/docs/belarus_23_anniversary.pdf; ANSEDE, M., «Chernóbil ha costado ya más de 280.000 millones de euros», en *Público*, versión en línea, 27 de abril de 2011, disponible en: <http://www.publico.es/ciencias/chernobil-costado-ya-mas-280.html>.

⁴⁵ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 25-26.

⁴⁶ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 26.

una catástrofe localizada pueda afectar económicamente no sólo al Estado que la sufre, sino también a otros con intereses económicos compartidos (*v. gr.* el descenso en el número de turistas, las pérdidas de alimentos destinados a la exportación, y un largo etcétera).

Gráfico 8
TENDENCIA DE LOS DAÑOS ECONÓMICOS (1980-2015)



Fuente: CRED, 2015 Disasters in numbers, 2016, p. 2.

21. Las catástrofes generan una situación de crisis⁴⁷ o alarma social, que produce que la sociedad afectada –o que pudiera serlo– reaccione

⁴⁷ La noción de catástrofe está íntimamente ligada a la de crisis. Desde la Ciencia Política «crisis» se define como «una seria amenaza hacia las estructuras básicas o los valores y normas fundamentales del sistema estable, y que reclaman decisiones vitales bajo la presión del tiempo y la incertidumbre de las circunstancias»; noción recogida por CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 12. Además, la utilización del término crisis referido o relacionado con el de catástrofe puede verse de manera generalizada; así, *v. gr.* véase su utilización en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A., «Introducción: riesgos y amenazas para la seguridad humana», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), p. 211; o en el trabajo de la UNESCO, en <http://en.unesco.org/themes/crisis-and-transition-response>. Igualmente, para PRIETO SANJUÁN, la idea de crisis se asemejaría a la de catástrofe, pues este autor entiende por aquélla «un momento de ruptura al interior de un sistema organizado. Implica para quienes toman las decisiones que definan una posición, bien sea, a favor de la conservación o de la transformación del respectivo sistema, en la perspectiva de su retorno a un equilibrio. Aplicada al sistema internacional, la crisis puede ser, de manera más o menos previsible, el resultado de una situación de

ante las distintas medidas encaminadas a su gestión. Esta reacción social ante las catástrofes y su gestión tiene reflejo en las distintas políticas públicas llevadas a cabo en esta materia⁴⁸. En este sentido, la sociedad civil tiene un papel trascendental en materia de catástrofes, reclamando medidas cuando no existen o cuando son consideradas insuficientes.

22. Igualmente, el aumento de la concienciación global por parte de Estados, Organizaciones Internacionales y sociedad civil frente a las catástrofes, influye en la respuesta otorgada por los actores en la escena internacional y por el propio Derecho internacional⁴⁹. De este modo, en palabras de los profesores FERNÁNDEZ LIESA y OLIVA MARTÍNEZ, «la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes, tanto globales como regionales y de distinta naturaleza»⁵⁰. Diversos mecanismos de cooperación (internacional o transfronteriza) y de ayuda mutua⁵¹ a nivel internacional son reflejo de esta «unión» de la comunidad internacional frente a catástrofes que permite reducir el impacto y mejorar la gestión

tensión, así como el de la intención deliberadamente ofensiva de uno de los actores. En todo caso, la crisis, por ser portadora de riesgos para la seguridad nacional o internacional, exige que se adopten rápidamente las decisiones apropiadas y que sean puestos en marcha los medios adaptados para resolverla», *vid.* PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Crisis y Derecho Internacional. A Propósito del Caso Granda (Venezuela/Colombia)», en *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 3, núm. 5 (2005), p. 573.

⁴⁸ Así, puede verse el reflejo de la reacción social ante la catástrofe del Prestige en PALZ, W., «El movimiento nunca más... ¿un 'nuevo movimiento social' caracterizado por sus problemas de división interna?», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes... op. cit.*, pp. 265 y ss. Sobre el papel de la sociedad civil en relación con las catástrofes *vid.* WENCES SIMON, M.-I., «Sociedad Civil y Ecologismo», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes... op. cit.*, pp. 52-71, especialmente pp. 66-70.

⁴⁹ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 13-14.

⁵⁰ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 14.

⁵¹ A título meramente ejemplificativo pueden verse ejemplos de la cooperación internacional, que se abordarán en detalle más adelante, en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (establecido por la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013), y de la ayuda mutua en materia de protección civil entre España y Portugal en el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992*; entrada en vigor el 2 de julio de 1993; publicado en España en el B.O.E. núm. 175, de 23.7.1993 y en Portugal en el *Diário Da República* n.º 29, Série I-A, de 18.12.1992. Este Protocolo vino a sustituir al Convenio de Lisboa de 31 de marzo de 1980, de *Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles*, B.O.E. núm. 123, de 22.5.1980. Este Protocolo se dicta en el marco del *Tratado de 1977 de Amistad y Cooperación*, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977, Instrumento de Ratificación publicado en el B.O.E. núm. 128, de 30.5.1978 (según párrafo 2º del Protocolo de Évora).

de estos fenómenos⁵², respondiendo así a la idea de comunidad global de este siglo XXI que indicaba el profesor GARCÍA SAN JOSÉ ⁵³. En este mismo sentido algún autor entiende que la internacionalización de la catástrofe responde a la responsabilidad de la comunidad internacional de implicarse en la respuesta⁵⁴.

23. Del mismo modo, la importancia de la gestión de catástrofes está motivada por su conexión con la seguridad internacional, la seguridad humana⁵⁵ y la política de defensa⁵⁶. En este sentido, garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en supuestos de riesgo o catástrofe constituye uno de los objetivos de las políticas europeas de defensa⁵⁷. En el ámbito interno también son tomadas en cuenta las

⁵² COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 22.

⁵³ Vid. GARCÍA SAN JOSÉ, D., «Seguridad medioambiental y principio de necesidad en Bioderecho Internacional», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 134-139; idea seguida por TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” amenaza...» op. cit., p. 129.

⁵⁴ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 14.

⁵⁵ En este sentido, véase, a título de ejemplo, NEGRI, S., «Emergenze sanitarie e diritto internazionale: il paradigma salute-diritti umani e la strategia globale di lotta alle pandemie ed al bioterrorismo», in *Scritti in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008, pp. 571-605; PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Crisis...» op. cit., pp. 567-611; NEGRI, S., «Sovereign Immunity vs. Redress for War Crimes: The Judgment of the International Court of Justice in the Case Concerning Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy)», en *International Community Law Review*, vol. 2 (2014), pp. 123-137; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A., «Introducción: riesgos y amenazas para la seguridad humana», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), p. 211; TORROJA MATEU, H., «Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), pp. 241-263; NEGRI, S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

⁵⁶ Sobre este último concepto, puede verse la Conferencia «Cultura de seguridad y defensa» realizada por J. MARSAL MUNTALA en el CESEDEN el 18 de febrero de 2016, transcripción disponible en <http://www.portalcultura.mde.es/noticias/home/2016/Marzo/ConfCultSegDefAdjCivilDirCESEDEN.html>. Igualmente, un estudio más general puede encontrarse en GONZALVO NAVARRO, V., *Una definición jurídica válida de seguridad nacional a través de la estrategia y de distintas cláusulas de los tratados internacionales*, I.E.E.E., Documento de Opinión 94/2013, 9 de octubre de 2013; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora*, Cuadernos de Estrategia núm. 172, edita: Ministerio de Defensa, 2015.

⁵⁷ MÉNDEZ MARTÍNEZ, C., «Los retos de la defensa europea y el papel de España», en INSTITUTO CHOISEUL, *Retos de la Seguridad y defensa europeas: el papel de España*, Notas estratégicas del Instituto Choiseul, 2015, p. 9. Las catástrofes aparecen desde hace algún tiempo como riesgos en las distintas estrategias europeas de seguridad; así, pueden verse *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas 12 de diciembre de 2003 (no publicada en Diario Oficial); *Hacia un modelo europeo de seguridad. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, Bruselas, marzo de 2010 (no publicada en Diario Oficial), disponible en: http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia_un_modelo_europeo_de_seguridad_es.pdf; *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la U.E.*, vid. COMISIÓN EUROPEA, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, junio 2016, disponible en:

catástrofes al objeto de determinar las distintas estrategias nacionales de seguridad⁵⁸ como puede verse en el caso de España⁵⁹, Francia⁶⁰ o de Estados Unidos⁶¹, entre muchos otros. Todo ello confirma la

http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf. Sobre esta última puede verse: DE CARLOS IZQUIERDO, J., *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*, I.E.E.E. Documento Marco 16/2016, 30 de septiembre de 2016, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf; BARBÉ IZUEL, E., «La estrategia global de la Unión Europea: el camino del medio», en *R.G.D.E.*, núm. 40 (2016); así como las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre esta Estrategia en su sesión de 17 de octubre de 2016, en la que se indica que la Estrategia Global de la UE debe centrarse, entre otros, en la seguridad y defensa así como en el aumento de la resiliencia y tratar de ofrecer un proyecto integrado para abordar las crisis; *vid.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de octubre de 2016*, doc. U.E. 13202/16, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/es/pdf>; igualmente, el *Plan de Implementación de Seguridad y Defensa* –documento en el marco de la ejecución de dicha Estrategia Global– hace hincapié, entre otros aspectos, en la protección de la Unión y sus ciudadanos centrada en la protección civil y la respuesta a catástrofes; *vid.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Implementation Plan on Security and Defence*, doc. U.E. 14392/16, 14 de noviembre de 2016, p. 3, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14392-2016-INIT/en/pdf>.

⁵⁸ Igualmente, son varios los autores que han puesto el foco de atención en las catástrofes como riesgo para la seguridad tanto nacional como internacional, en este sentido pueden verse, sin ánimo de exhaustividad, REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio Hispano-Canadiense de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000; GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coords.), *La seguridad...*, pp. 145-218; CASOLARI, F., «The External Dimension of the EU Disaster Response», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press Springer, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 138 y ss.; HOBSON, C., BACON, P. y CAMERON, R., *Human Security and Natural Disasters*, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2014; TORRES CAZORLA, M.-I., «Las Emergencias y Catástrofes como Riesgo para la Seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional Público a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional de Mayo de 2013», en ICADE, *Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, mayo-agosto (2014), pp. 100-101; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*, Cuadernos de Estrategia núm. 171, edita: Ministerio de Defensa, 2014, pp. 131-153; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, 2015, pp. 101-124 y 173-188.

⁵⁹ En el caso español las catástrofes y emergencias son consideradas riesgos y amenazas para la seguridad nacional según el propio Gobierno, *vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA/MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Estrategia de Acción Exterior*, 2014, p. 53 y 73, disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/ch14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>; GOBIERNO DE ESPAÑA/PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia seguridad nacional. Un proyecto compartido*, 2013, p. 34, disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>; GOBIERNO DE ESPAÑA/PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Informe Anual de Seguridad Nacional 2015*, 2016, p. 117 y ss., disponible en <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015>; PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, aprobada por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, *por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, B.O.E. núm. 309, de 21.12.2017, p. 30.

⁶⁰ Las catástrofes tecnológicas (como se las denomina) y naturales son señaladas como riesgos y amenazas a las que Francia debe hacer frente en el marco de su seguridad nacional, *vid.* *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013, p. 133, disponible en: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>; así como en la web del *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale* (S.G.D.S.N.): http://www.sgdns.gouv.fr/site_rubrique94.html.

⁶¹ Resulta ilustrativa la importancia que se otorga a determinados eventos en la gestión de catástrofes como pueden ser las erupciones solares, las partículas energéticas solares y las perturbaciones

importancia que a las catástrofes otorgan los Estados individualmente o bien en el seno de organizaciones internacionales (como la Unión Europea⁶²) y se hace necesaria una perspectiva holística en materia de seguridad internacional⁶³.

geomagnéticas, *vid.* THE WHITE HOUSE, Executive Order -- *Coordinating Efforts to Prepare the Nation for Space Weather Events*, October 13, 2016, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/13/executive-order-coordinating-efforts-prepare-nation-space-weather-events>.

⁶² Como ya se puso de manifiesto en BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el Mecanismo de Protección Civil de la Unión», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 176, en el seno de la U.E. la importancia de las catástrofes se pone de relieve tras la aprobación del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (que será objeto de análisis pormenorizado en los próximos Capítulos). Igualmente, otros instrumentos emitidos en el seno de esta Organización ofrecen una visión del interés respecto de estos eventos; así, entre otros, *vid.* COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe*, doc. SEC (2007) 1721, de 14.12.2007; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes*, doc. COM (2008) 130 final, 5.3.2008; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano*, doc. COM (2009) 82 final; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*, doc. COM (2010) 600 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Impact Assessment accompanying document to the Communication "Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance"*, SEC (2010) 1242 final, de 26.10.2010; COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, doc. SEC (2010) 2616 final, de 21.12.2010; el Dictamen del Comité de las Regiones 2011/C 192/04, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe*, DOUE C192/15, de 1.7.2011; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *EU Host Nation Support Guidelines*, doc. SWD (2012) 169 final, de 1.6.2012; RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2023(INI)), doc. P7_TA(2011)0404, DOUE C 56 E/31, de 26.2.2013; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades de ayuda humanitaria y de protección civil: crear una nueva asociación para la gestión de catástrofes – Adopción*, doc. U.E. 15831/14, de 20.11.2014, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15831-2014-INIT/es/pdf>; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una gestión de catástrofes que tenga en cuenta la discapacidad – Adopción*, doc. U.E. 6450/15, de 27.2.2015, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6450-2015-INIT/es/pdf>; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 A disaster risk-informed approach for all EU policies*, doc. U.E. SWD(2016) 205 final, de 16.6.2016; EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Training Requirements Analysis Report - Military Contribution to EU Disaster Response, Humanitarian Assistance and Civil Protection*, doc. U.E. EEAS(2016) 1281 REV 4, de 23.11.2016, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14792-2016-INIT/en/pdf>; todo ello sin ánimo de exhaustividad. Sobre esta preocupación de la U.E. en materia de catástrofe, puede verse TORRES CAZORLA, M.-I., «La Comunicación de la Comisión Europea de 2010: Nuevas Medidas para Mejorar la Reacción de la UE en caso de Catástrofe», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds.), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N.º. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011.

⁶³ Como se puso de relieve, respecto de la situación particular de Haití, por el C.S.N.U. al señalar «[...] la necesidad de que la seguridad vaya acompañada del desarrollo económico y social, incluidas actividades de reducción de riesgos y preparación...», en Resolución 2313 (2016), de 13 de octubre de 2016, doc. NN.UU. S/RES/2313 (2016), pp. 3-4; en este sentido *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” amenaza...» *op. cit.*, pp. 129-130.

24. Junto con los anteriores, otros factores que permiten medir la importancia de las catástrofes serían: el progreso económico alcanzado por las sociedades modernas y la preocupación por mantenerlo⁶⁴, el desarrollo de una concienciación y capacidad científica capaz de detectar los riesgos actuales⁶⁵, sin que ello permita cerrar totalmente la cuestión⁶⁶.

⁶⁴ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 85.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 85.

⁶⁶ Algunas otras explicaciones, desde el punto de vista del análisis de riesgos en Ciencia Política son: la preocupación por los avances perjudiciales de la ciencia moderna, la reacción frente a grandes corporaciones, la inseguridad que crea la globalización y el fin de los nacionalismos; *vid. ibíd.*, pp. 85-87.

2. EL PROCESO DE LA CATÁSTROFE (EL PROCESO DE RIESGO)

25. A lo largo del presente epígrafe expondremos un análisis general sobre las principales características que poseen las catástrofes en tanto que fenómenos, desde la determinación de los acontecimientos que pueden ser considerados como tales hasta las fases que posee una catástrofe. Todo ello en aras a exponer aquellos elementos fácticos sobre los que se aplicarán los aspectos jurídicos en los capítulos siguientes de este trabajo.

2.1. EL FENÓMENO CATASTRÓFICO

26. Un evento o fenómeno catastrófico está formado por al menos uno de estos tres elementos diferenciados: 1) *evento*; 2) *accidente*; y 3) *situación*, resultante de uno de los anteriores. El evento agruparía aquellos fenómenos que poseen un origen natural y que son expuestos en el Cuadro 3. Por su parte, el accidente recogería aquellos eventos relacionados con las actividades humanas que originan o pueden originar una catástrofe⁶⁷ (*vid.* algunos ejemplos en el Cuadro 4). Por

⁶⁷ Estas actividades *humanas*, en su caso, podrán ser consideradas amenazas en el proceso de producción de una catástrofe, como así se definía en el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1., p. 6, nota 2.

último, nos encontramos ante un tercer elemento, la situación, que puede ser entendida como «el estado específico de una sociedad frente a una amenaza de gran envergadura»⁶⁸. En este caso, nos situaríamos en una fase en la que el evento ya se ha manifestado, pero no en todos sus elementos, por lo que no queda claro su origen. Este posicionamiento permitiría identificar el evento o actividad catastrófica en aquellas situaciones en las que, por ejemplo, hablamos de fenómenos de producción lenta (como una sequía). Así, no sería preciso encontrar un momento exacto de producción del evento para entender que se ha producido éste y por ende que se dé la existencia de una catástrofe.

Cuadro 3
CLASIFICACIÓN DE LOS FENÓMENOS NATURALES

Grupo	Tipo de fenómeno	Subtipo de fenómeno	Sub-sub tipo de fenómeno
Geofísicos	Terremoto	Sacudida del suelo Tsunami	
	Actividad de fallas		
	Actividad volcánica	Lluvia de ceniza Lahar ⁽¹⁾ Flujo piroclástico o colada piroclástica ⁽²⁾ Rio de lava	
	Otros	Licuefacción	
Meteorológicos	Tormenta	Tormenta o ciclón extratropical ⁽³⁾	
		Tormenta tropical	Depresión tropical Tormenta tropical Huracán (cat. 1-5)
			Derecho ⁽⁴⁾ Granizo Tormenta eléctrica Lluvia Tornado Tormenta de polvo/arena Ventisca Marejada
		Tormentas de convección	

⁶⁸ Vid. THOUVENIN, J.-M., «La définition de la catastrophe par la CDI: vers une catastrophe juridique?», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, p. 43.

			Viento
	Temperatura extrema	Ola de frío Ola de calor Condiciones invernales severas	Nieve/hielo Helada
	Niebla		
Hidrológicos	Inundación	Costera Rivereña Inundación súbita Inundación por embotellamiento de hielo	
	Deslizamiento de tierra	Avalancha (nieve, escombros, lodo, desprendimiento de rocas)	
	Oleaje	Ola gigante ⁽⁵⁾ Seiche ⁽⁶⁾ Tsunami	
	Otros	Acidificación	
Climatológicos	Sequía Desbordamiento de lagos glaciares Incendio	Incendio forestal Incendio de monte bajo: maleza, arbustos, pasto	
Biológicos	Pandemia ⁽⁷⁾ Epidemia ⁽⁷⁾	Enfermedad vírica Enfermedad bacteriana Enfermedad parasitaria Enfermedad micótica Enfermedad priónica ⁽⁸⁾	
	Plaga de insectos	Saltamontes Langosta	
	Accidente animal		
Extraterrestre	Por Impacto Meteorología espacial	Explosión aérea ⁽⁹⁾ Partículas energéticas Tormentas geomagnéticas Onda de impacto	Ola / erupción solar

Fuente: adaptación, ampliación y traducción de la clasificación contenida en D. GUHA-SAPIR, R. BELOW, PH. HOYOIS, *EM-DAT: International Disaster Database*, Université Catholique de Louvain, Bruselas, Bélgica, disponible en: <http://www.emdat.be/>. Otras fuentes consultadas han sido las siguientes: U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, pp. 10-13; O.M.M. y U.N.E.S.C.O., *Glosario Hidrológico Internacional*, 2012, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf; Instituto Geográfico Nacional, disponible en: www.ign.es; *METEOTERM-WMO Official Terminology Database*, en línea, disponible en: <http://wmo.multicorpora.net/MultiTransWeb/Web.mvc>.

Notas: (1) El *Lahar* es un flujo de agua y sedimentos por la ladera de un volcán. (2) Se denomina *Flujo piroclástico* (también llamado colada piroclástica) a la corriente rápida en la que se mezclan gases volcánicos, cenizas y materiales sólidos, que puede alcanzar temperaturas superiores a los 500°C y con gran poder de destrucción a su paso. (3) Un *ciclón extratropical* es «un sistema atmosférico cuya fuente primaria de energía es el gradiente horizontal de la temperatura. Los ciclones extratropicales (también llamados ciclones de latitudes medias o tormentas baroclínicas) son sistemas de baja presión asociados a frentes fríos, cálidos o [sic] ocluidos» (vid. http://www.aoml.noaa.gov/hrd/tcfaq/A7_esp.html). (4) Un *Derecho* es definido como «vientos fuertes en superficie que se extienden hacia el exterior de una tormenta como resultado de una familia de agrupaciones de *downburst* producidos, a su vez, por un Sistema Convectivo de Mesoescala extratropical -SCM-» (vid. MADDOX, R.A., 1980: «Mesoscale convective complexes», en *Bulletin of American Meteorological Society*, vol. 61, núm. 11 Noviembre (1980), pp. 1374-1387). (5) Las olas gigantes (también conocidas como olas vagabundas o *rogue wave*) son grandes olas que se producen en alta mar y que no tienen su origen en un terremoto como los tsunamis; vid. Report on Rogue Waves Workshop, diciembre 2005, disponible en: <http://www.icms.org.uk/archive/reports/rogue.pdf>. (6) El *seiche* es

una onda estacionaria producida en un cuerpo de agua cerrado o semicerrado (por ejemplo, mares) que provoca oscilaciones en el nivel del agua que pueden causar inundaciones; *vid.* <http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=seiche>. (7) Las nociones de una y de otra difieren en función del ámbito de actuación así, la epidemia es una «enfermedad que se propaga durante algún tiempo *por un país*, acometiendo simultáneamente a gran número de personas», mientras que la pandemia se refiere a una «enfermedad epidémica que *se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos* de una localidad o región» (la cursiva es nuestra), *vid.* REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, *op. cit.*, n.p.; (8) La enfermedad priónica forma parte de los «procesos neurodegenerativos producidos por el metabolismo aberrante de una proteína priónica, que afectan a seres humanos y animales durante un período de incubación prolongado, con carácter transmisible y evolución clínica fatal» (*vid.* RUBIO GONZÁLEZ T. y VERDECIA JARQUE M. «Enfermedades priónicas», en *MEDISAN*, vol. 13, núm. 1 (2009), artículo en línea, disponible en: http://bvs.sld.cu/revistas/san/vol13_1_09/san08109.htm). (9) La explosión aérea o *Airburst* se puede producir por la entrada en la atmósfera de un objeto (meteorito) o por una explosión nuclear.

Cuadro 4 CLASIFICACIÓN DE FENÓMENOS ANTRÓPICOS

Grupo	Tipos de fenómenos
Accidente industrial	Vertido químico, derrumbamiento (de edificaciones), explosión, incendio, escape de gas, envenenamiento, radiación
Accidentes de transporte	Aéreo, terrestre, ferroviario, naval
Miscelánea	Problemas con sistemas informáticos, apagones, infraestructuras críticas, derrumbamiento (de estructuras distintas a las edificaciones industriales), explosión, incendio forestal, epidemia, otros

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en D. GUHA-SAPIR, R. BELOW, PH. HOYOIS, *EM-DAT: International Disaster Database*, Université Catholique de Louvain, Bruselas, Bélgica, disponible en <http://www.emdat.be/>.

27. Llegados a este punto, una triple aclaración debe ser hecha: cabe distinguir entre un fenómeno (ya sea de tipo natural, antrópico o mixto), un fenómeno o evento catastrófico y la catástrofe en términos jurídicos. Sobre ésta última nos detendremos en el Capítulo II, mientras que el fenómeno y la *res calamitosa* serán estudiados a continuación.

28. Como se acaba de indicar, un fenómeno o evento no debe ser asimilado con el fenómeno catastrófico en sí, es decir, un viento fuerte no constituye *per se* una *res calamitosa*. Por el contrario, son necesarios junto con la producción del evento una serie de elementos para poder concluir que estamos ante un evento catastrófico. En este sentido, un tornado originado en el centro del océano sigue siendo un tornado (esto es, un evento meteorológico de importancia), sin embargo, al no afectar

a intereses dignos de protección (personas, bienes o el propio medioambiente), será entendido como un fenómeno meteorológico o climatológico, pero en ningún caso podremos hablar de una catástrofe.

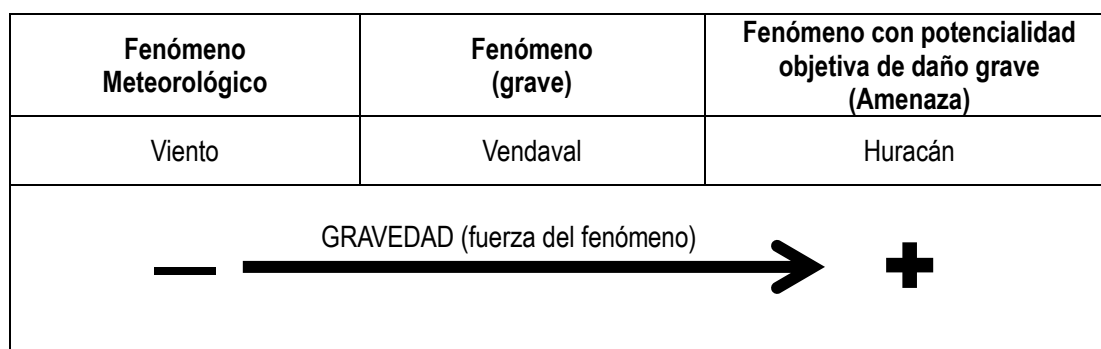
29. Asimismo, estos eventos deben tener una connotación negativa, entendida ésta como sufrimiento o perjuicio. Por ello, normalmente van asociados de los adjetivos catastrófico o calamitoso, o en el caso de la actividad humana, se corresponde con accidente, en cuya noción ya se contiene la idea de negatividad⁶⁹. Junto con lo anterior, deben poseer cierta magnitud o gravedad, es decir, el evento, accidente o situación tienen que ser catastróficos y, además, *graves*. En este sentido, y continuando con nuestro ejemplo referido al viento, pueden distinguirse distintos fenómenos en función de su gravedad (entendida ésta como su fuerza): un vendaval, un temporal o un huracán; todos ellos de menor a mayor fuerza del viento. De este modo, una mera brisa o vendaval no tiene por qué ser considerado como un fenómeno catastrófico.

30. Por ello, pueden ofrecerse en este punto las siguientes definiciones aclaratorias para distinguir entre un fenómeno, un fenómeno catastrófico y una catástrofe. 1) El *fenómeno en sentido estricto*, es aquel evento, accidente o situación que puede ser grave, pero que en función de su contexto, es decir, de las condiciones en las que se produce, no puede producir consecuencias perjudiciales para intereses merecedores de protección. En este sentido, puede hablarse de vientos más o menos fuertes o incluso de un huracán, que seguirá siéndolo según su definición⁷⁰, aunque se produzca en mitad del Océano y por ello, no pueda producir ningún daño. 2) El *fenómeno catastrófico*, es aquel evento, accidente o situación generador de la catástrofe, y se caracteriza por ser capaz de generar un perjuicio, es

⁶⁹ En términos generales el accidente puede ser definido como un «Suceso eventual o acción de que resulta daño involuntario para las personas o las cosas», *vid.* REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, *op. cit.*, n.p.

⁷⁰ El huracán se define como «Un ciclón tropical de núcleo caliente en el cual el viento máximo medio en superficie (media durante un minuto) es de 118 km/h (74 millas por hora) (64 nudos), o más», *vid.* en METEOTERM-WMO *Official Terminology Database*, recurso electrónico, n.p.

decir, por tener potencialidad de producir un daño⁷¹. Los fenómenos catastróficos son conocidos en el ámbito del proceso de catástrofe como *amenazas*⁷². 3) Por último, en la *catástrofe*, entra en juego la amenaza pero con el requisito de haber producido daños, lo que la convierte en una catástrofe. Gráficamente puede verse esta triple definición en el siguiente diagrama:



31. Es en estos componentes del fenómeno catastrófico (evento, actividad y situación) donde tiene su origen el papel del ser humano en la producción de la catástrofe. En este sentido, al hablar de actividad o situación, pero principalmente de la primera, se está poniendo el énfasis en el papel de la persona (en su acción) en relación con la catástrofe. En este sentido, «la actividad es humana», es decir, es debida a la participación ineludible de la mano del hombre; y una situación o

⁷¹ En cierto modo adoptamos aquí la postura seguida por FERNÁNDEZ-LIESA y CRESCENZO-D'AURIAC, según la cual, una catástrofe es un fenómeno no por sí mismo sino por adquirir unas determinadas características, «lorsqu'un seuil se trouve dépassé»; *vid.* CRESCENZO-D'AURIAC, M.-B., *Les risques catastrophiques. Événements naturels, politiques et technologiques*, L'Arques, Paris, 1988, pp. 13 y ss.; FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité en cas de catastrophes écologiques, d'après les travaux de la CDI sur les activités non interdites par le droit international», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, p. 735.

⁷² Con una particularidad, en el ámbito de las amenazas, no se hablaría del accidente, que sería la consecuencia en sí, sino de actividades humanas. En este sentido, la extracción de crudo es una amenaza que puede producir en caso de accidente el vertido del mismo. Aquí, la amenaza no es el vertido del crudo, sino la propia actividad humana, que es la acción generadora del daño. Esta distinción se diluye en el ámbito de los fenómenos naturales, puesto que el fenómeno en sí es el que puede generar el daño. *Vid.* al respecto el párr. 26 de este trabajo.

evento pueden producirse por la actividad⁷³ o la inactividad humana⁷⁴, o simplemente deberse a las fuerzas de la naturaleza⁷⁵. Podría decirse por tanto que, si bien un evento es *natural*, es decir, en principio no puede deducirse del mismo la participación del ser humano⁷⁶, no lo es la actividad, que por definición es *humana*⁷⁷.

⁷³ En cierto modo adoptamos la posición de FERNÁNDEZ-LIESA cuando indicaba que «[...] une situation (état des choses) est une activité humaine», *vid.* FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, p. 732, nota 34.

⁷⁴ La inacción humana está referida a la vulneración por omisión de posibles obligaciones de prevención, lo que en su caso, podría originar responsabilidad internacional; así se expresó el primer Relator Especial Robert Q. QUENTIN-BAXTER en el tema *Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, al determinar el ámbito del término responsabilidad (*liability*), *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/360/Corr.1, de 23.6.1982, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, Primera parte, p. 70; esta posición fue seguida por FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, p. 732.

⁷⁵ Si un evento se produce exclusivamente por causas de la naturaleza podríamos estar ante una situación de caso fortuito o de fuerza mayor, es decir, un «hecho que no ha podido preverse, o que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable» (caso fortuito), o «circunstancia imprevisible e inevitable» (fuerza mayor); *vid.* en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario del Español Jurídico*, Espasa, 2016, Recurso electrónico, disponible en <http://dej.rae.es/>. Sobre la *fuerza mayor* en Derecho internacional, debe recordarse que se debe tratar de una «una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado o de la organización, que hacen materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación»; *vid.* art. 23 del *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, de 2001 (adoptado en la 53ª sesión en 2001, disponible en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II, Segunda Parte, reproducido como Anexo en la Resolución A.G.N.U. 56/83, de 12 de diciembre de 2001, doc. NN.UU. A/RES/56/83, de 28.01.2002), y el art. 23 del *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales* (adoptado en su 63ª sesión en 2011, disponible como doc. NN.UU. A/66/10 y en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011, vol. II, Segunda Parte).

⁷⁶ La producción del evento en sí es obra de la naturaleza, sin embargo de las posibles consecuencias, sí podrían establecerse nexos causales entre una cierta participación bien activa o pasiva del ser humano. Por ejemplo, en la producción de una lluvia de gran intensidad nada puede participar la persona, no obstante, el que esas lluvias torrenciales aneguen una determinada zona debido a una excesiva urbanización o a una deficiente planificación del territorio sí permitiría afirmar la participación del ser humano.

⁷⁷ Siguiendo la definición del término «actividad» ofrecida por el Relator Especial QUENTIN-BAXTER «b) El término «actividad» comprende toda actividad humana»; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/360/Corr.1, de 23.6.1982, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, Primera parte, p. 75, párr. 53. Si bien es cierto que en algunas definiciones se distingue entre eventos naturales y tecnológicos, los primeros vienen referidos a lo que nosotros denominamos eventos naturales (terremotos, erupciones volcánicas...) y los segundos a accidentes relacionados con las actividades humanas (accidentes en centrales nucleares, accidentes de aviación o marítimos), por lo que, en principio, nuestra postura al respecto seguiría estando vigente: la concepción de la catástrofe en cuanto a una situación producida por un evento natural o acción humana (ya sea esta en forma de accidente u otra).

32. Puede verse una mención explícita a la relación entre las catástrofes y la acción humana en la definición de catástrofe de la *National Policy on Disaster Management* de Botsuana, donde se pone de manifiesto la interacción entre la población y el riesgo como iniciador de la catástrofe⁷⁸.

33. La fijación del papel del ser humano en la determinación de la catástrofe, en cualquiera de sus vertientes⁷⁹, no resulta baladí, pues de la participación de la persona podrán derivarse consecuencias jurídicas, principalmente en el ámbito de la responsabilidad⁸⁰, tanto para el

⁷⁸ Dicho precepto dice así: «For the purposes of disaster management in Botswana, disaster refers to an event that seriously disrupts the normal pattern of activities in a given area as a *result of interaction between a hazard and human population*, that results in loss of life and property, injury and economic and social hardships, as well as the possible destruction and damage to government systems, buildings, communications and essential services, that requires exceptional measures to be taken both from within the affected community and outside» (énfasis añadido); *vid. National Policy on Disaster Management. Approved through Presidential Directive No CAB. 27/96, August 1996*, Republic of Botswana, Office of the President, 9 de enero de 1996, disponible en: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/281EN.pdf>. En castellano podría traducirse como «Suceso que altera gravemente el curso normal de las actividades en una zona determinada a resultas de la materialización de un peligro que afecta a una población humana, que ocasiona pérdidas de vidas y bienes, lesiones y dificultades económicas y sociales, que puede destruir o dañar sistemas de gobierno, edificios, comunicaciones y servicios esenciales, y que requiere la adopción de medidas excepcionales dentro de la comunidad afectada y fuera de ella», *vid. traducción en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, Memorando de la Secretaría*, Adición 1, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.1, de 26.2.2008, versión española.

⁷⁹ La participación de la persona en relación con las catástrofes posee una doble vertiente: 1) por un lado, en cuanto que el ser humano está presente en el origen de la catástrofe, de forma directa (a través de las actividades peligrosas y los accidentes derivados de éstas) o indirecta (a través de la omisión en la toma de medidas para evitar la realización de accidentes o en la disminución de las consecuencias de un evento natural); y 2) El ser humano está presente en las consecuencias, en tanto que víctima directa (heridos o fallecidos) o indirecta (catástrofes con daños en los bienes o el medioambiente).

⁸⁰ Algunos de estos aspectos fueron analizados antaño por la C.D.I. en el tema de la *Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, de cuyos aspectos jurídicos son fuente imprescindible los distintos informes de los dos relatores especiales sobre el tema. Los Informes de Robert Q. QUENTIN-BAXTER, pueden encontrarse en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/334 y Add.1 y 2; *ibíd.*, 1981, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/346 y Add.1 y 2; *ibíd.*, 1982, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/360; *ibíd.*, 1983, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/373; y *ibíd.*, 1984, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/383 y Add.1. En 1985 le sucedió en el cargo como Relator Especial del tema el Sr. Julio BARBOZA, cuyos Informes pueden consultarse en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1985, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/394; *ibíd.*, 1986, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/402; *ibíd.*, 1987, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/405; *ibíd.*, 1988, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/413; *ibíd.*, 1989, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/423; *ibíd.*, 1990, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/428 y Add.1; *ibíd.*, 1991, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/437; *ibíd.*, 1992, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/443; *ibíd.*, 1993, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/450; *ibíd.*, 1994, vol. II, Primera Parte, doc. NN.UU. A/CN.4/459; así como en los documentos de NN.UU. A/CN.4/468 y A/CN.4/475 y Add.1.

individuo como, en su caso, para el Estado⁸¹. En este sentido, existen autores que han distinguido entre lo que deba considerarse una catástrofe y un accidente⁸². Sobre estas cuestiones volveremos en el apartado relativo a la definición jurídica de catástrofe más adelante.

34. El elemento de gravedad tiene una doble presencia tanto en el fenómeno en sí como en que aquél se considere catastrófico. Por un lado, como se ha dicho anteriormente⁸³, el evento o accidente tiene que ser de una determinada envergadura para poder constituirse en tal, pero al mismo tiempo, ese fenómeno para adquirir la condición de catastrófico requiere que produzca unos daños de cierta importancia, que sobrepasen un determinado límite⁸⁴, esto es, que sean de cierta gravedad; por ello, no cualquier problema sociopolítico, o amenaza medioambiental o tecnológica entraría dentro de esta noción⁸⁵.

35. De ahí la distinción que algunos autores han realizado del «accidente» y de la «catástrofe» en función de que produzcan «dommages catastrophiques» o «dommages non catastrophiques»⁸⁶. En este sentido un accidente catastrófico se distingue del mero accidente en que produce unos daños de tal gravedad que requieren una reacción de la comunidad nacional o internacional⁸⁷.

36. CRESCENZO-D'AURIAC, por su parte, establece una serie de requisitos de la catástrofe (entiéndase, del fenómeno catastrófico), que son los mismos que los de la fuerza mayor (*force majeure*) en el ámbito

⁸¹ Sobre la relación entre la persona y las catástrofes, además de lo aquí indicado nos remitimos a lo dicho en este trabajo *supra* en el Capítulo I, pfs. 10 y 11.

⁸² Vid. FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, pp. 733-738.

⁸³ Vid. *supra* párr. 29.

⁸⁴ Vid. en este sentido FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, p. 735.

⁸⁵ Esta idea se correspondería con la noción (sociológica) de catástrofe como evento catalítico, es decir, que produzca una verdadera revulsión social; en este sentido KREPS, G.-A., «Disaster as Systemic Event and Social Catalyst: A Clarification of Subject Matter», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), p. 280.

⁸⁶ Vid. FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, pp. 735-737.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 736. Este autor se basa en la definición de catástrofe emanada del grupo de trabajo en l'Académie para establecer este doble requisito, sin embargo muchos interrogantes se ciernen en torno a qué tipo y de qué manera debe manifestarse esa «réaction de la communauté nationale et/ou internationale». Al respecto se esbozan algunas ideas en el párr. 202 de este trabajo.

de la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Dichos requisitos según el autor son: que sea imprevisible, irresistible y exterior en relación a la víctima⁸⁸. Como puede verse, en línea con las condiciones señaladas en el *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* de 2001, que establece como requisitos del hecho que se deba a

«Una fuerza irresistible o a un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado, que hacen materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación»⁸⁹.

37. A pesar de los distintos elementos del fenómeno catastrófico, hay determinados supuestos sobre los que existe controversia a la hora de incluirlos o no dentro de esta categoría. De este modo, hay determinados ámbitos que son excluidos del hecho o evento que origina la catástrofe. Así suele suceder con cualquier elemento relacionado con el ámbito de la economía (crisis económicas)⁹⁰, las crisis políticas, los conflictos armados⁹¹ y aquellos actos dolosos como el terrorismo⁹² o los delitos⁹³.

⁸⁸ El autor emplea los términos «imprevisible», «irresistible» y «extérieure par rapport à la victime», *vid.* CRESCENZO-D'AURIAC, M.-B., *Les risques catastrophiques. Événements naturels, politiques et technologiques*, L'Arques, Paris, 1988, pp. 13 y ss.

⁸⁹ *Vid.* art. 23 del *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, de 2001, en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II, Segunda Parte, y reproducido como Anexo en la Resolución A.G.N.U. 56/83, de 12 de diciembre de 2001, doc. NN.UU. A/RES/56/83, de 28.01.2002.

⁹⁰ A pesar de que una crisis económica podría ser catalogada como una catástrofe. Igualmente, existen autores que no descartan la existencia de una posible responsabilidad internacional por los daños producidos en el ámbito económico (dentro del marco de la responsabilidad internacional por actos no prohibidos por el Derecho internacional); *vid.* en este sentido FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, p. 730, así como los autores citados por este autor en la nota 25, pp. 730-731.

⁹¹ Entienden incluidos los conflictos armados en el ámbito de los fenómenos catastróficos, entre otros, PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p. Por su parte, la C.D.I. en su Proyecto de artículos excluyó su aplicación aunque no de forma expresa, sí en los comentarios al art. 3.a) [concepto de catástrofe] y art. 18 [Relación con otras normas de derecho internacional], *vid.* *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, pp. 25 y 79-80. Sí se excluye expresamente en las definiciones de catástrofe contenidas, entre otros, en Art. 1 b), *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, 1984; Art. 1 (d), *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency* (Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe), hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, entrada en vigor 12.5.1992, *U.N.T.S.* Vol. 2256, Núm. 40212, p. 53 (texto original en inglés).

38. En este sentido, si se analiza la naturaleza de los elementos que conforman tales fenómenos, podrían ser considerados fenómenos catastróficos, en la medida en que ocasionen un daño para los intereses de una sociedad. Una crisis económica, con un desplome de la bolsa de valores, puede destruir el tejido productivo de una región o incluso un Estado, y por tanto producir un perjuicio grave o una perturbación grave de la sociedad⁹⁴.

39. Respecto a los actos voluntarios (dolosos), que comprenderían el terrorismo y la criminalidad, también podrían encajar en la naturaleza de los fenómenos catastróficos, en tanto que los mismos produzcan una serie de daños a intereses sociales, incluso de gran envergadura⁹⁵, provocar un perjuicio en el funcionamiento de la sociedad, requerir la asistencia de mecanismos extraordinarios tales como el Ejército, etcétera. Sin embargo, respecto del terrorismo o la criminalidad de bajo nivel, en este caso estaría ausente el elemento de generalidad, es decir, son conductas individualizables, mientras que la catástrofe es por definición indiscriminada. Además, se deben tener en cuenta estas acciones en la medida en que afecten a estructuras críticas o pueden ser generadoras de catástrofes (por ejemplo, una apertura no autorizada de una presa que provoca inundaciones en las poblaciones cercanas); sin embargo, siguiendo el principio de *lex specialis*⁹⁶, si existe una

⁹² Vid. entre otros U.S. Code, Título 6, Cap. 1, Sec. 311, tras la reforma introducida por la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* (Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)). Son incluidos como amenazas por COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, pp. 130-138.

⁹³ Incorporados como amenazas por COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, pp. 138-144, especialmente pp. 139 y 140.

⁹⁴ En este sentido, THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 44. El profesor THOUVENIN, a la hora de analizar la arquitectura conceptual elaborada provisionalmente por la C.D.I. entiende que el elemento de la «perturbación grave del funcionamiento de la sociedad» no permitiría excluir del campo de aplicación de la «calamité» a crisis políticas o económicas, en tanto que éstas podrían incluirse perfectamente en dicha noción. En cambio, él propone que no habría que fijarse en la causa de la catástrofe como hacía la C.D.I. sino en la situación de catástrofe; *vid.* THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, pp. 44-45.

⁹⁵ De hecho, en algunos casos los actos terroristas han producido más muertos que un fenómeno climatológico, por ejemplo en el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York de 2001 murieron en torno a 2.600 personas, mientras que en el Huracán Katrina de 2005 fueron 1.600 los fallecidos.

⁹⁶ Respecto de la *lex specialis* (cuestión que será estudiada en profundidad *infra* en el Capítulo III de este trabajo) y a modo meramente enunciativo, resulta de indudable cita la labor de la C.D.I. en el tema

normativa preexistente que regula esta situación de manera específica debemos acudir a ella⁹⁷.

40. Como se acaba de señalar, la naturaleza de estos fenómenos podría encajar en la idea de fenómeno catastrófico. Sin embargo, pese a que estas conductas se ubicasen en el ámbito material de una catástrofe, debemos adoptar un criterio de operatividad jurídica entendiendo que frente a una misma situación que es susceptible de regularse por dos áreas del Derecho (D.I.H. y D.I.C.)⁹⁸ debe seguirse el principio de *lex specialis*, es decir, preeminencia en la aplicación de aquella norma particular preexistente. No obstante, pueden aplicarse las normas específicas del D.I.C. en aquellos supuestos no regulados por la otra norma o en los que dicha aplicación no sea contradictoria, respetando así la coherencia normativa. Este mismo criterio es el adoptado por la C.D.I. en su *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre* de 2016⁹⁹, en el que en la medida en que ya exista un cuerpo jurídico de normas que regulen situaciones que puedan ser incluidas en el Proyecto de artículos, habrá que atenerse conforme al criterio de *lex especialis* a estas normas¹⁰⁰, aunque se podría aplicar el Proyecto de artículos “en la medida” en que las

Fragmentación del Derecho internacional: dificultades resultantes de la diversificación y ampliación del Derecho internacional, dirigido por Marti KOSKENNIEMI y que culminó en las *Conclusiones de los trabajos del Grupo de Estudio*, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 58º período de sesiones, en 2006, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, para. 251.

⁹⁷ Esta postura no es unánime en la doctrina, y hay autores que incluyen estos fenómenos (criminalidad, terrorismo, disturbios sociales, guerra...) dentro de la tipología de amenazas de la gestión internacional de catástrofes; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 138-145.

⁹⁸ Junto con otras normas que regulen situaciones referidas al terrorismo o la criminalidad internacional y la responsabilidad penal internacional del individuo.

⁹⁹ Aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, párrs. 48 y 49, pp. 13-80. Al análisis de este Proyecto de artículos y su discusión haremos referencia profusa en diversos apartados de este trabajo.

¹⁰⁰ *Vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, pp. 25 y 79-80.

cuestiones jurídicas que se planteen a raíz de un desastre no queden abarcadas por las normas del derecho internacional humanitario»¹⁰¹.

2.2. EL PROCESO DE CATÁSTROFE: ELEMENTOS

41. Se ha definido en líneas anteriores el fenómeno catastrófico como aquél evento, accidente o situación que puede producir una serie de consecuencias perjudiciales para las personas, bienes o el medioambiente¹⁰². Éste fenómeno tiene relación directa con la catástrofe, pero debe distinguirse de ésta. La catástrofe debe ser entendida como un proceso en el que entran en juego distintos elementos como son las amenazas, la vulnerabilidad, el riesgo y las consecuencias.

42. En este sentido, la producción de una catástrofe responde a lo que se ha venido a denominar *proceso de catástrofe*, también conocido como *proceso de riesgo*¹⁰³, *proceso de crisis* o *proceso de acumulación del riesgo*¹⁰⁴.

43. Deben distinguirse dos conceptos, por un lado, el de catástrofe (definido en el Capítulo II) y, por otro, el de *proceso de riesgo*. Éste último puede ser definido como

¹⁰¹ Párr. 9) del comentario del proyecto de artículo 18; *vid.* en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, p. 79.

¹⁰² *Vid.* párrs. 221 y 222 y siguientes de este trabajo.

¹⁰³ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 8, párr. 1.

¹⁰⁴ Como se refiere al definir «desastre» Naciones Unidas en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, Anexo 1 p. 4. En la misma obra también se emplea la expresión «proceso de riesgo», por lo que podría entenderse a ambas como sinónimas; *vid. ibid.*, p. 17.

«La combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo»¹⁰⁵.

44. Sobre la base de esta noción del proceso de catástrofe, podría afirmarse, por tanto, que «disasters only happen when the vulnerability of a community to a hazard or risk exceeds the various capacities of a community to respond to a given hazard»¹⁰⁶.

45. Bajo esta idea se entiende el proceso de riesgo, entre otros, en el marco de la E.I.R.D., que entiende la catástrofe como «el resultado del proceso de acumulación del riesgo», esto es

« [...] de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo»¹⁰⁷.

46. Por su parte, el Memorando de la Secretaría elaborado en el curso de los trabajos realizados por la C.D.I. sobre el tema, lo define como

«el grado de exposición de las personas, la infraestructura y la actividad económica a una “amenaza”, como un terremoto o un huracán, así como de la vulnerabilidad de quienes están expuestos a tal amenaza»¹⁰⁸.

En concreto, es en este documento donde se considera que el «hecho de producirse un *desastre* depende del proceso de riesgo...». De esta idea puede deducirse, dado el énfasis en la palabra desastre, que éste es

¹⁰⁵ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, Anexo 1, p. 4.

¹⁰⁶ Vid. TELESITSKY, A., «Overlapping International Disaster Law Approaches with International Environmental Law Regimes to Address Latent Ecological Disaster», en *Stanford Journal of International Law*, Vol. 52, Issue 1 (2016), p. 181. En este mismo sentido, vid. WISNER, B., BLAICKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2ª ed. 2003, especialmente p. 10.

¹⁰⁷ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, Anexo 1, p. 4.

¹⁰⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pfo. 1, p. 8.

fruto o consecuencia del riesgo; así, a *sensu contrario*, si no hubiera riesgo, no se produciría el desastre como hecho. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el «desastre» es considerado como la consecuencia, es decir, el resultado, o si se quiere, el impacto sobre las personas o los bienes¹⁰⁹. Por tanto, se hace una distinción con el hecho físico en sí mismo considerado (el terremoto, la explosión...), que vendría a ser la amenaza.

47. En esta misma línea se sitúa parte de la doctrina académica. Así, entre otros, PÉREZ DE ARMIÑO entiende que el desastre (perturbación del funcionamiento normal de la sociedad) tiene su origen en un proceso de crisis que es originado por la catástrofe (evento extremo)¹¹⁰.

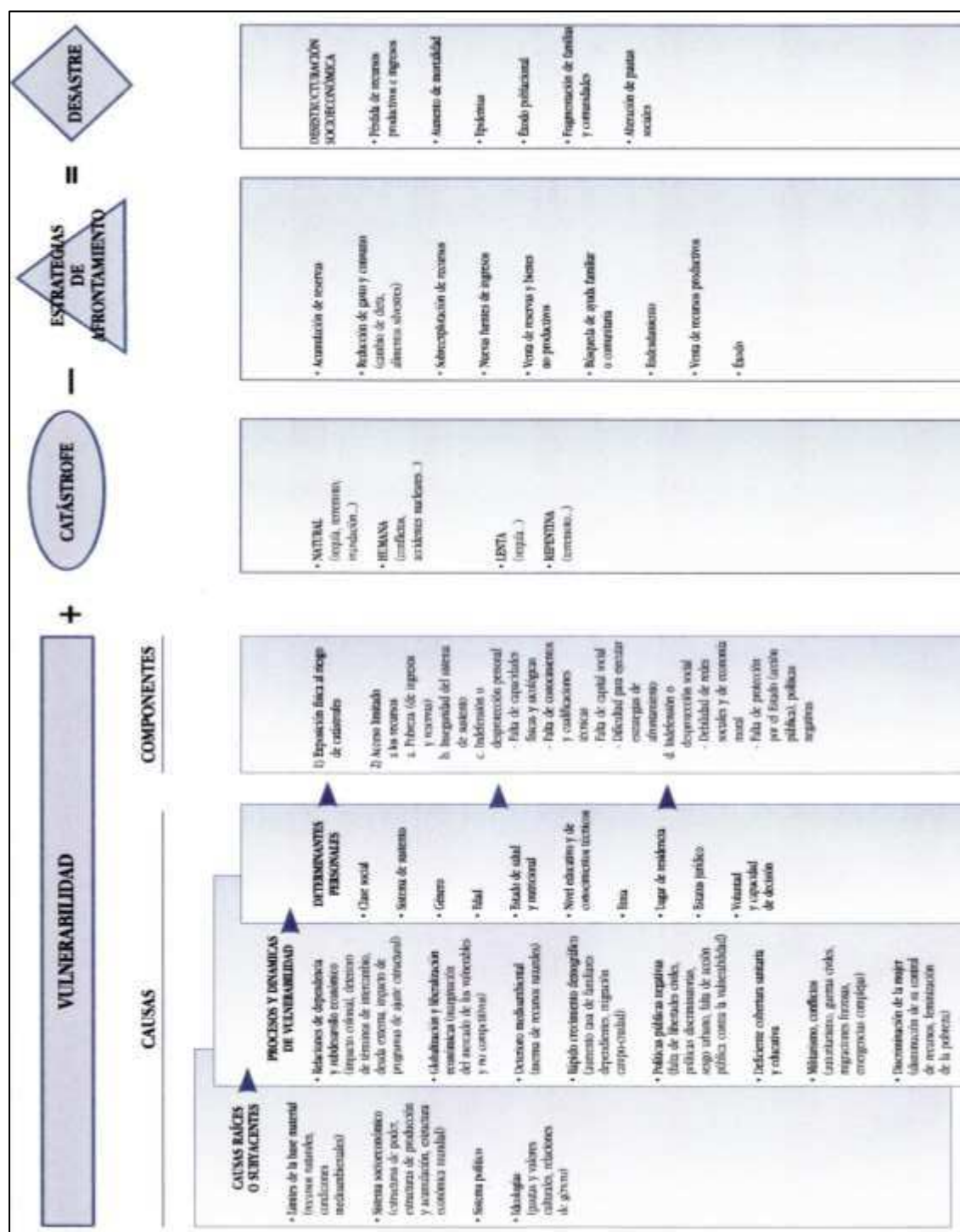
48. Este mismo autor ha elaborado una profusa construcción del proceso causal del desastre en la que intervienen distintos elementos. De este modo, el proceso de catástrofe [proceso de crisis / desastre] se origina al producirse un fenómeno catastrófico [catástrofe] (terremoto, sequía...) sobre una sociedad en la que existe una situación de vulnerabilidad por no disponer de las capacidades suficientes para ejecutar estrategias de afrontamiento¹¹¹ de tal catástrofe¹¹². De manera gráfica se puede ver esta idea en el cuadro siguiente.

¹⁰⁹ En este sentido se posicionó el Secretario General al criticar el término «desastres naturales» al entender que no representaban el papel de la acción o inacción humana en la determinación de los mismos; *vid. Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/60/227, de 12.8.2005, p. 2, párr. 1.

¹¹⁰ En este mismo sentido apuntaría PÉREZ DE ARMIÑO con su distinción entre desastre y catástrofe, en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.

¹¹¹ Definidas por el autor como las «estrategias implementadas por las familias vulnerables para evitar y/o aliviar situaciones de crisis alimentaria, sobre todo las crisis de tipo más agudo y puntual durante desastres (hambrunas), pero también las crisis estacionales (durante los meses previos a la cosecha) o las crónicas, con el doble objetivo de asegurar su subsistencia y de preservar sus sistemas de sustento de cara al futuro»; *vid. «Estrategias de afrontamiento»* en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p. En sentido similar se define la «capacidad de enfrentar» como «Medios por los cuales la población u organizaciones utilizan habilidades y recursos disponibles para enfrentar consecuencias adversas que puedan conducir a un desastre. En general, esto implica la gestión de recursos, tanto en períodos normales como durante tiempos de crisis o condiciones adversas. El fortalecimiento de las “capacidades de enfrentar”, a menudo comprende una mejor resiliencia para hacer frente a los efectos de amenazas naturales y antropogénicas»; *vid. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, Vivir... op. cit.*, p. 17.

Cuadro 5
ESTRUCTURA CAUSAL DEL DESASTRE



Fuente: PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Cuadernos de Trabajo de HEGOA núm. 24, Bilbao, 1999, pp. 38-39.

¹¹² Vid. «Desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p. Recordemos que la terminología empleada por este autor dista de la que empleamos en este trabajo, por lo que se han puesto entre corchetes las palabras empleadas por el mismo.

49. En este sentido, aunque este autor distinga gráficamente como dos factores separados la vulnerabilidad y las estrategias de afrontamiento, en cierto modo podrían considerarse como las dos caras de una misma moneda. Así, la vulnerabilidad será directamente proporcional a la resistencia (en la que se incluyen las capacidades) de la sociedad para hacer frente a una catástrofe concreta¹¹³.

50. Además, como puede verse, en el proceso de catástrofe juega un papel fundamental la vulnerabilidad de la sociedad. De hecho, se ha producido un cambio en los posicionamientos teóricos respecto de las catástrofes, desde considerarlas meros acontecimientos naturales que afectan a una población hasta dar importancia a la vulnerabilidad de dicha sociedad como factor coadyuvante, y en algunos casos, que origina la catástrofe¹¹⁴.

51. Como recapitulación podríamos resumir las ideas expresadas anteriormente de la siguiente manera: el proceso de catástrofe o de riesgo, es decir, el desarrollo de las condiciones para que se origine una catástrofe es la relación de los siguientes factores: una amenaza influida por el riesgo de que ésta se manifieste, y sobre la que juega un papel fundamental la vulnerabilidad de la sociedad en un momento concreto y respecto de una amenaza determinada. Esta vulnerabilidad opera de manera dual en el sentido de constituir un binomio entre la propia vulnerabilidad a la que se le hace frente mediante la resistencia. El proceso de catástrofe podría formularse de la siguiente forma:

$$\textbf{CATÁSTROFE} = \textbf{AMENAZA} \times \textbf{RIESGO} + \textbf{VULNERABILIDAD} - \textbf{RESISTENCIA}$$

¹¹³ Vid. en este sentido PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2004, p. 20.

¹¹⁴ En este sentido, vid. «Desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p. y PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2004, pp. 26-28.

52. Por tanto, son cuatro los elementos principales que conforman el proceso de desastre: la amenaza, el riesgo, la vulnerabilidad y la resistencia. Todos ellos serán analizados y definidos a continuación.

2.2.1. La amenaza

53. Respecto de la amenaza, ésta debe distinguirse del fenómeno catastrófico por dos razones: por un lado, la amenaza es aquel evento con potencialidad de producir un daño, pero que, al contrario que el fenómeno catastrófico, no lo ha producido aún¹¹⁵. Por otro lado, la vertiente humana de las amenazas no son los accidentes, como sí lo son en los fenómenos catastróficos, puesto que aún no se ha producido el daño; por el contrario, se consideran amenazas las acciones humanas que darían lugar a ese accidente¹¹⁶. Así, son amenazas la manipulación y el almacenamiento de sustancias peligrosas, mientras que el vertido sería el accidente en sí mismo considerado.

54. La amenaza, que recibe diversas denominaciones en los idiomas de nuestro entorno, tales como *natural hazard*¹¹⁷, *hazard*¹¹⁸ o *aléa*¹¹⁹, ha sido definida como

¹¹⁵ En este sentido distingue el C.R.E.D. entre «hazards» y «disasters», en la medida en que los primeros devienen en los segundos cuando se pierden vidas humanas y el medio de vida se daña o destruye; *vid. The human cost of natural disasters 2015: a global perspective*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2015, Box 2, p. 12.

¹¹⁶ En este sentido, para COPPOLA «to qualify as a hazard, an action, event or object must maintain a positive likelihood of affecting humans or possibly have a consequence that may adversely affects humans' existence» (*vid. COPPOLA, D.-P., Introduction... op. cit.*, p. 3). Por tanto, del resultado de estas amenazas se derivan los desastres, es decir, los desastres son resultado de las amenazas que afectan directa o indirectamente a los seres humanos (*vid. ibíd.*, p. 3.).

¹¹⁷ U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 5.

¹¹⁸ TWIGG, J., *A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, United Kingdom's Department for International Development (DFID)-funded study conducted by the Benfield Hazard Research Centre of the University College London, November 2001, disponible en: http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7893CSROverview.pdf, p. 6.

¹¹⁹ Uso de este término en francés en: NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*, Ginebra, 1992, n.p.; THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 41.

«Un evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden derivar en futuras amenazas/peligros, los cuales pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)»¹²⁰.

55. Sin embargo, como suele ser habitual debido a la dispersión de fuentes, existen otros conceptos asociados al término amenaza. Así, para la O.C.H.A. es más parecida a la idea de riesgo, pues la define como « the probability of occurrence, withing a specific period of time in a given area, of a potentially damaging natural phenomenon»¹²¹, por tanto está referida a la probabilidad de que ocurra un fenómeno natural potencialmente dañino.

56. A pesar de algunas excepciones, en términos generales las definiciones de amenaza giran en torno a la misma idea: la de un

¹²⁰ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17; definición que será recogida por la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres y los estudios de la C.D.I.: *vid. Informe de la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón)*, 18 al 22 de enero de 2005, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005, p. 6; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 8; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 17. Con ligeras variaciones, encontramos otras definiciones de amenaza en TWIGG, J., *A Corporate... op. cit.*, p. 6: «...a potential threat to humans and their welfare. Hazards can be natural (e.g. earthquakes, droughts) or induced by human processes (e.g. industrial accidents)».

Igualmente, en NACIONES UNIDAS, 2009 *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (U.N.I.S.D.R.), Ginebra, 2009, versión española, p. 5: «Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales»; esta definición incluye el siguiente comentario incorporado en el mismo documento «Comentario: Tal como se señala en la nota al pie de página 3 del Marco de Acción de Hyogo, las amenazas relevantes en el campo de la reducción del riesgo de desastres son “...amenazas de origen natural y desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos”. Tales amenazas surgen de una gran variedad de fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada. En contextos técnicos, se describen las amenazas de forma cuantitativa mediante la posible frecuencia de la ocurrencia de los diversos grados de intensidad en diferentes zonas, según se determinan a partir de datos históricos o análisis científicos».

¹²¹ U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 5.

evento, proceso, actividad o situación con capacidad de provocar un daño directo o indirecto para el ser humano. Por consiguiente, en nuestro trabajo podemos definir la amenaza como

«Cualquier proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar perjuicios para las personas (directa o indirectamente), los bienes o el medioambiente»¹²².

57. La amenaza es un fenómeno complejo pues puede originarse por múltiples factores, incluso por otras amenazas, o estar conformada por un conjunto de factores a su vez. Así, un fenómeno es, por ejemplo, la lluvia o un terremoto, mientras que la amenaza sería la lluvia torrencial o una inundación producida por ésta, o la rotura de una presa a consecuencia de lluvias no torrenciales pero abundantes, acaecidas durante un largo periodo de tiempo (caso de la presa de Oroville en California, EE.UU.¹²³). En este sentido, las lluvias, que pueden ser de

¹²² Definición que está inspirada en una de las más recientes ofrecidas en el seno de NN.UU., así, se define amenaza como «Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales», *vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, en *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V., doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016 (y A/71/644/Corr.1), p. 19.

¹²³ La presa de Oroville es un embalse en el lago del mismo nombre cercano a la ciudad de Oroville (Condado de Butte, California, EE.UU.), que data de 1968 y es propiedad del *California Department of Water*. Un resumen de los datos de la catástrofe acaecida puede ser el siguiente: tras intensas lluvias a principios de febrero de 2017 se tuvo que desembalsar gran cantidad de agua de la presa a través del aliviadero principal. Sin embargo, el día 7 se detectó un cráter en dicho aliviadero, lo que obligó a utilizar el aliviadero de emergencia, pese a que se detectaron daños producidos por la gran cantidad de agua expulsada, ya que sus especificaciones técnicas no permitían desaguar cantidades tan grandes; no obstante, se optó por su utilización para evitar que la crecida del embalse superase la altura de la presa. El 13 de febrero se repararon los daños producidos en el aliviadero de emergencia. No obstante, el continuo uso del aliviadero principal provoca una erosión en la ladera adyacente, lo que obliga a cerrar la central hidroeléctrica de la presa. El 12-13 de febrero el nivel del agua alcanzó el borde de hormigón al nivel del aliviadero de emergencia lo que produjo un fallo en dicho aliviadero y provocó una amenaza de colapso de la presa y de inundaciones; ello obligó a las autoridades a evacuar a las poblaciones bajo el nivel de la presa (en torno a 200.000 personas). En marzo un panel de expertos evaluó los daños y los medios de reparación, indicando que las obras requerirían más de un año. El estado de California firmó en marzo un contrato por valor de 275.4 millones de dólares con una empresa constructora (Kiewit Infrastructure West Co.) para la reparación de la presa; *vid.* Diversas informaciones sobre la presa y la crisis de febrero de 2017 en: <https://www.britannica.com/topic/Oroville-Dam>; <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ordenada-evacuacion-residentes-aguas-abajo-presa-oroville-eeuu-danos-estructurales-misma-20170213061743.html>; FIMRITE, P., «Experts: Oroville Dam's crippled spillways can't be fully repaired this year», en *San Francisco Chronicle*, edición en línea, 25.4.2017, disponible en: <http://www.sfchronicle.com/news/article/Experts-Oroville-Dam-s-crippled-spillways-11098395.php>.

gran intensidad, no constituyen más que un fenómeno de la naturaleza. Su relación con las personas y el medioambiente es la que puede llevar a considerarlas una amenaza y, en su caso, originar una catástrofe. Así, en el ejemplo anterior, la lluvia (fenómeno), puede producir un aumento repentino en el nivel de agua de una presa, e incluso daños estructurales en la misma, lo que crea un riesgo de rotura y por consiguiente la posible inundación de las zonas adyacentes. La catástrofe no debe ser entendida ni como la lluvia en sí misma, ni como la rotura de la presa, sino como el proceso en el cual un fenómeno (en este caso natural) influye en la realidad, produciendo un riesgo de daños a las personas, bienes o al medioambiente.

58. La tipología de las amenazas será analizada más adelante en el epígrafe 2.4 de este mismo Capítulo.

2.2.2. El riesgo

59. Una de las primeras definiciones de riesgo¹²⁴ la encontramos en sede de Naciones Unidas, y se entiende por tal:

«The expected number of lives lost, persons injured, damage to property and disruption of economic activity due to a particular natural phenomenon, and consequently the product of specific risk and elements at risk»¹²⁵.

60. Entendiéndose por *specific risk* el grado de pérdidas previsto¹²⁶ y por *elements at risk* los elementos en riesgo en una zona determinada,

¹²⁴ En inglés «risk» y en francés «risque», principalmente.

¹²⁵ U.N.D.R.O., *Natural...op. cit.*, p. 5.

¹²⁶ En el informe se indicaba: «specific risk meaning the expected degree of loss due to a particular natural phenomenon and as a function of both natural hazard and vulnerability»; *vid.* U.N.D.R.O., *Natural...op. cit.*, p. 5.

tales como población o infraestructuras¹²⁷. Es decir, que el riesgo sería el resultado de la relación entre el grado de daño esperado y los elementos en riesgo que pueden sufrir tal daño.

$$\text{Riesgo} = \% \text{ pérdidas (consecuencias)} \times \text{elementos en riesgo}$$

61. Por su parte, TWIGG ofrecía en 2001 la siguiente noción de riesgo: «The likelihood of a specific hazard occurring and its consequences for people and property»¹²⁸. Entendiéndose, por tanto, como la *probabilidad* de que se produzca una amenaza.

62. Conjugando los factores de probabilidad y de producción del daño, el riesgo, ha sido definido mayoritariamente como la

«Función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar»¹²⁹.

¹²⁷ «ELEMENTS AT RISK meaning the population, buildings and civil engineering works, economic activities, public services, utilities and infrastructures, etc... at risk in a given area», en U.N.D.R.O., *Natural...op. cit.*, p. 5.

¹²⁸ TWIGG, J., *A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, United Kingdom's Department for International Development (DFID)-funded study conducted by the Benfield Hazard Research Centre of the University College London, November 2001, disponible en: http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7893CSROverview.pdf, p. 6.

¹²⁹ Vid. entre otras, las siguientes disposiciones de diversas normas españolas: art. 2 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de *Responsabilidad Medioambiental*, B.O.E. núm. 255, de 24.10.2007; art. 3 del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, *por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, B.O.E. núm. 172, de 20.7.1999 (derogado por el RD 840/2015); art. 3 apartado 20 del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, *por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, B.O.E. núm. 251, de 20.10.2015. En sentido similar es definido como «Ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y la gravedad de ese efecto como consecuencia de un factor de peligro», vid. art. 3 del Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, D.O.C.E. núm. L 31, de 01.02.2002. En sentido similar es definido por el D.R.A.E. en su 23ª edición, como «l. m. Contingencia o proximidad de un daño». Definido igualmente en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17, como: «Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro del ambiente), resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad».

A finales de 2016, el O.I.E.W.G. ofrecía la siguiente definición en su informe (vid. *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V, doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016, p. 15: «Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad».

63. Por tanto, el riesgo es una probabilidad de que se produzca un fenómeno y que genere un daño, es decir, es la posibilidad de que se manifieste una amenaza. De ahí, que pueda hablarse de riesgo de producción de un daño (riesgo de rotura de una presa) o de actividades con riesgo (almacenamiento de sustancias radioactivas, por ejemplo). Por lo tanto, el riesgo debe ser entendido como la probabilidad de producción de un daño, originado por una amenaza.

64. Los riesgos pueden ser identificados, analizados y evaluados, permitiendo con ello su conocimiento y por ende, reducir su efectos¹³⁰. Este factor resulta de gran importancia, pues determina la producción de una catástrofe¹³¹. La evaluación del riesgo persigue la determinación de su naturaleza y alcance, teniendo en cuenta para ello los elementos cualitativos y cuantitativos en el análisis de las condiciones de exposición y vulnerabilidad¹³².

En similar sentido, entre otros, *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 151, quien lo define como «the likelihood of an event occurring multiplied by the consequence of that event», siguiendo a ANSELL, J. y WHARTON, F., *Risk: Analysis, Assessment, and Management*, John Wiley & Sons, 1992.

¹³⁰ Incontables son las obras que desde hace décadas son destinadas al estudio de los riesgos, por ello entre muchas otras, pueden verse: GRANGER MORGAN, M., «Probing...» *op. cit.*, pp. 58-64; ANSELL, J. y WHARTON, F., *Risk: Analysis, Assessment, and Management*, John Wiley & Sons, 1992; BERNSTEIN, P.-L., *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, 1996; HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, *Use of Risk Assessment Within Governmental Departments*, First Report prepared by the Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment, Reino Unido, 1996, disponible en: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/committees/ilgra/minrpt1.htm>; WISNER, B., BLAICKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., *At Risk... op. cit.*; LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...», *op. cit.*, pp. 115-141; COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 150-192. Del mismo modo, en el seno de Naciones Unidas, entre muchos otros documentos pueden consultarse: U.N.I.S.D.R., *2004 ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction*, 2004, disponible (sólo en inglés) en: http://www.preventionweb.net/files/7817_7819isdrterminology11.pdf; NACIONES UNIDAS, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, 2015, sólo en lengua inglesa, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframefordrren.pdf. Igualmente, en el seno de la U.E. puede verse: COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, doc. SEC (2010) 2616 final, de 21.12.2010.

¹³¹ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 8, párr. 1.

¹³² *Vid.* Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, *loc. cit.*, p. 15. La evaluación del riesgo incluye, entre otras acciones, la identificación de amenazas (ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad), el análisis del grado de exposición y vulnerabilidad de la sociedad en cuestión (condicionantes físicos, sociales, económicos...), evaluación de la eficacia de las capacidades de afrontamiento, etc., tal y como se recogen en estas Recomendaciones, *vid.* *ibíd.*, p. 15.

65. No obstante, existe una problemática fundamental relacionada con el riesgo que es extensible a la cuestión de las catástrofes, centrada en dos ejes: por un lado, la comunidad científica no se pone de acuerdo, ni en sus orígenes ni en sus consecuencias¹³³; por otro, el avance científico sigue siendo limitado¹³⁴ para poder ofrecer respuestas firmes y duraderas¹³⁵.

66. En este sentido, sin embargo, el riesgo posee un elemento problemático pues en algunos casos podría cuantificarse esa probabilidad, pero en otros, entran en juego elementos subjetivos como la *percepción del riesgo* o el *nivel de riesgo aceptable*. Al primero nos dedicaremos unas páginas más adelante¹³⁶; respecto del riesgo aceptable o tolerable, dependerá del contexto económico-social en el que nos situemos. En este sentido, «la medida en que un riesgo de desastre se considera aceptable o tolerable depende de las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes»¹³⁷. Así, en la definición de riesgo aceptable es necesaria la participación de todos los agentes afectados, por tanto, «tener en cuenta las distintas percepciones del riesgo que existen en la sociedad»¹³⁸.

67. Debe tenerse en cuenta que no existe el *riesgo cero*, y por ende, cualquier actividad mínimamente peligrosa puede engendrar un riesgo de que se produzcan consecuencias perjudiciales. De hecho, incluso

¹³³ Vid. respecto del riesgo LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 106.

¹³⁴ Por ejemplo, el número de sustancias existentes en relación con cuáles de ellas está demostrado científicamente que son perjudiciales para la salud; o la sempiterna cuestión de qué influencia real tiene el ser humano respecto de la degradación ambiental y ésta respecto de las catástrofes naturales. Por ello resulta complicada siempre la relación entre adoptar una postura alarmista respecto de los sucesos o indiferente frente a los mismos.

¹³⁵ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 109.

¹³⁶ Vid. sobre este aspecto los párrs. 146 y ss. de este trabajo.

¹³⁷ En este sentido, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V., doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016, p. 15. Existen desde la Ciencia Política teorías que tratan de explicar la razón por la cual unos riesgos son admitidos y otros no, es la denominada *teoría cultural del riesgo* (vid. sobre ésta a LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, pp. 128-141). En este sentido, según este autor, «gracias a la teoría cultural podemos situar el debate más allá de los límites impuestos por el concepto de interés; se trata de culturas» (ibid., p. 143). Según la teoría cultural «el riesgo [es] un constructo fruto de condicionantes culturales y sociales», es decir, depende de la subjetividad del individuo, condicionada ésta por la colectividad a la que pertenece (ibid.).

¹³⁸ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 126.

una vez adoptadas medidas para reducir el riesgo de catástrofe (*Disaster Risk Reduction*), aún existe la posibilidad de que permanezca un *riesgo residual*¹³⁹.

68. Relacionados con los anteriores, se encuentran los de «nivel de riesgo estimado»¹⁴⁰ y «riesgo aceptable local»¹⁴¹. En cuanto al primero, éste es entendido como un «elemento fundamental en cualquier ejercicio de planificación de desarrollo», en concreto relacionado con la reconstrucción post-desastre, expansión de asentamientos ya existentes o construcción de nuevos, entre otros¹⁴². En cuanto al segundo, vendría a hacer referencia al riesgo que puede asumir una comunidad local. Este valor suele estar enfrentado con las posibilidades de desarrollo de la comunidad, al entenderse que la limitación del riesgo aceptable supone una merma en la expansión y desarrollo (urbanístico, económico, etc.) de ésta.

69. Los elementos del riesgo son diversos y están sujetos a distintos condicionantes. No obstante, traemos aquí algunos casos *mutatis mutandis* ofrecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el riesgo de las actividades peligrosas¹⁴³. De este modo, SÁNCHEZ PATRÓN enumera las siguientes condiciones del riesgo: por un lado, referidas al aspecto material, el riesgo debe ser probable, cierto,

¹³⁹ El «riesgo residual es el riesgo de desastre que se mantiene aun cuando se hayan puesto en pie medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres, y respecto del cual deben mantenerse las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación. La presencia de un riesgo residual supone una necesidad constante de desarrollar y respaldar las capacidades efectivas de los servicios de emergencia, preparación, respuesta y recuperación, junto con políticas socioeconómicas como medidas de protección social y mecanismos de transferencia del riesgo, como parte de un enfoque integral»; *vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 15.

¹⁴⁰ En inglés: *estimated level of risk*.

¹⁴¹ En inglés: *locally acceptable risk*. Ambos empleados ya por la antigua U.N.D.R.O., *vid.* en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 6.

¹⁴² U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 6.

¹⁴³ Recogidos en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades peligrosas para el Medio Ambiente y la Salud Humana en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (Coord.), *Bioderecho internacional y Europeo. Desafíos actuales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 137-139.

actual y grave¹⁴⁴. Es decir, esto se traduce en que el riesgo debe ser creíble, identificable, referido a una actividad peligrosa coetánea – excluyendo las pasadas y las «posibles» en un futuro–. Respecto de la de carácter personal, se refiere a la condición de la víctima, es decir, que afecte a un individuo que pueda acudir ante el propio Tribunal¹⁴⁵.

2.2.3. La vulnerabilidad

70. La vulnerabilidad (en inglés *vulnerability*, *disaster risk*¹⁴⁶), en una fase incipiente de la O.C.H.A. era asociada a riesgo de catástrofe, cuya noción es el producto entre riesgo de amenaza natural (*natural hazard risk*) y probabilidad de daño (*damage probability*¹⁴⁷). En concreto, se define como

« [...] the degree of loss to a given element at risk or set of such elements resulting from the occurrence of a natural phenomenon of a given magnitude and expressed on a scale from 0 (no damage) to 1 (total loss) »¹⁴⁸.

71. Contemporánea a ésta, por parte de la UNESCO el término riesgo (risk) «denote the possibility or probability of loss» y es definido como el producto de amenaza, vulnerabilidad y valor.

72. Una cuestión problemática de esta definición es la utilización ya en época contemporánea, de términos distintos por parte de los mismos

¹⁴⁴ SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades...» *op. cit.*, p. 137. Como señala el autor, el T.E.D.H. utiliza indistintamente los términos riesgo y amenaza, sin embargo, les dota de los mismos requisitos aunque nombrándolos con otros términos. Así, la amenaza debe ser seria, específica, inminente y grave; *vid. ibid.*

¹⁴⁵ SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades...» *op. cit.*, pp. 138-139.

¹⁴⁶ Empleado en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 5.

¹⁴⁷ U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 5.

¹⁴⁸ U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 5.

organismos de la familia de las Naciones Unidas. Así, la U.N.D.R.O. empleaba el término *vulnerability* cuando la UNESCO emplea el mismo para referirse a lo que para la primera era *damage*.

73. Otro de los problemas que encontramos en esta definición a lo largo del tiempo, es su fricción con la concepción más moderna de vulnerabilidad, referida a la capacidad de una comunidad al recibir una amenaza. Esta definición recogida igualmente en el seno de Naciones Unidas, en concreto en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, se expresa en los términos siguientes:

«Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto negativo de amenazas»¹⁴⁹.

74. Tal y como se ha configurado la vulnerabilidad como las condiciones de propensión de una sociedad a los efectos de las amenazas, ésta constituye un binomio con la resistencia o capacidad¹⁵⁰. Se trata de las dos caras de la misma moneda. Por un lado, la propensión hacia las amenazas y por otro, la habilidad para hacerles frente.

75. En este sentido, las medidas a adoptar tienen que ir encaminadas, no ya a disminuir la vulnerabilidad, sino a aumentar la

¹⁴⁹ Vid. en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo... op. cit.*, Anexo 1, p. 7. En sentido similar, puede verse, entre otros, TWIGG, J., *A Corporate... op. cit.*, p. 6; la definición propuesta por la O.I.E.W.G., con la matización de que aumenta el sujeto de la vulnerabilidad y lo hace extensible a la persona, los bienes o los sistemas: «Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas» (énfasis añadido); vid. en *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 25.

¹⁵⁰ Vid. sic. en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, Anexo 1, p. 7; BERNARD MANYENA, S., «The concept of resilience revisited», en *Disasters*, vol 30, núm. 4 (2006), p. 434; *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 25.

resistencia y de esta forma reducir el factor de vulnerabilidad de la sociedad frente a una amenaza susceptible de producir una catástrofe.

2.2.4. La resistencia

76. La resistencia o resiliencia (en inglés *resilience*, *resistance*; en francés *resilience*) generalmente se refiere a la propiedad de un sistema para hacer frente a un cambio con éxito¹⁵¹. Estos cambios pueden ser más abruptos o de menor intensidad en función del fenómeno que los produzca, ya sea una crisis, una catástrofe o una depresión. Además, pueden ser previsibles o del tipo *black swan*¹⁵², peligros impredecibles que van más allá de la imaginación basada en la experiencia cotidiana.

77. Referido a la gestión de catástrofes, la resistencia se refiere al control de la vulnerabilidad, y depende de variables tales como « [...] land-use patterns, population and development densities, the quality and implementation of design [...]»¹⁵³. La resistencia, al fin y al cabo, se centra en la habilidad de la sociedad para «frenar las fuerzas destructivas de modo que se evite el efecto en cadena de los fenómenos destructivos»¹⁵⁴.

78. La resiliencia ha sido definida como la

«Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y

¹⁵¹ Vid. *The challenge of resilience in a globalised world*. Report by the Joint Research Centre, European Commission, 2015, disponible en: https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc-resilience-in-a-globalised-world_en.pdf. Las ponencias de la conferencia de la Comisión Europea que dieron origen a este informe pueden verse en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/building-a-resilient-europe-in-a-globalised-world>.

¹⁵² Sobre éstos puede verse a nivel general NASSIM, N.-T., *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, second edition, Penguin Books, 2010.

¹⁵³ U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 6.

¹⁵⁴ Traducción propia, vid. U.N.D.R.O., *Natural... op. cit.*, p. 6.

estructura. Se determina por el grado en el cual el sistema social es capaz de auto-organizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres»¹⁵⁵.

79. En sentido similar se ha definido por el O.I.E.W.G. como la

«Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos»¹⁵⁶.

80. Por lo tanto, se entiende por resiliencia *la capacidad* de una sociedad o sus individuos de *resistir* y transformarse frente a la amenaza. Sin embargo, esta capacidad no debe confundirse con la capacidad o capacidades de una sociedad para hacer frente a una amenaza. Esta capacidad se define como

«Combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para *gestionar y reducir los riesgos* de desastres y *reforzar la resiliencia*»¹⁵⁷.

81. Por ello, más que de capacidad, debería hablarse de capacidades de la sociedad para gestionar la catástrofe. Se trata de los medios de que dispone la sociedad, individuo u organización. Éstos pueden ser

¹⁵⁵ Vid. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 18. Pueden verse otros conceptos de resiliencia recopilados en BERNARD MANYENA, S., «The concept of resilience revisited», en *Disasters*, vol 30, núm. 4 (2006), pp. 437 y 441.

¹⁵⁶ *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 23.

¹⁵⁷ (Énfasis añadido), vid. en *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 12. En un sentido muy similar vid. la definición de *resiliencia* en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17.

personales (conocimientos, habilidades...) o materiales (estructuras, vehículos, equipamientos...).

82. Uno de los factores esenciales en la gestión de las catástrofes es la mejora y evaluación de estas capacidades. Así, el desarrollo¹⁵⁸ de las mismas comprenderá no sólo su aumento en número y mejora sino también la formación y aprendizaje¹⁵⁹.

83. Del mismo modo se hace necesario que esas capacidades establecidas sean evaluadas de forma que se permita una adecuación de las mismas con la amenaza frente a la que deben servir. De este modo, por *evaluación de las capacidades* se entiende

«El proceso por el cual se examina la capacidad de un grupo, organización o sociedad en relación con los objetivos perseguidos, se determinan las capacidades existentes que han de ser mantenidas o fortalecidas, y se definen las carencias de capacidad con el fin de adoptar las medidas necesarias».

84. El proceso de catástrofe integrando los elementos que se acaban de analizar, y referidos a las distintas amenazas podría reflejarse en el cuadro a continuación.

¹⁵⁸ *Desarrollo de la capacidad* ha sido definido como «el proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades a lo largo del tiempo para alcanzar objetivos sociales y económicos. Este concepto amplía el significado de la creación de capacidad para abarcar todos los aspectos de la generación y la conservación del incremento de la capacidad con el tiempo. Además de aprendizaje y diversos tipos de formación, también requiere un esfuerzo sostenido para desarrollar las instituciones, la concienciación política, los recursos económicos, los sistemas tecnológicos y un entorno propicio en conjunto»; *vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 12.

¹⁵⁹ *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 12.

Cuadro 6
EL PROCESO DE CATÁSTROFE

[Fenómeno catastrófico] =	Causa subyacente	AMENAZA Peligro (amenaza propia-mente dicha)	Posibles consecuencias posteriores	+ VULNERABILIDAD Condiciones que aumentan la susceptibilidad a amenaza	X RIESGO Probabilidad de producirse amenaza	— RESISTENCIA Diques de contención, planes de formación (simulacros de evacuación...)	= CONSECUENCIAS (daños, perjuicios)
<i>A veces se confunde con la catástrofe</i>		<i>Evento/sit. (por su gravedad o características innatas) con potencialidad objetiva de daño</i>					
Inundación	Lluvias, inundaciones	Rotura de presa/ inundación	Inundaciones, muertes, problemas de abastecimiento de agua y electricidad...	Falta de mantenimiento Falta de previsión, imprudencia en la construcción, construcción de poblaciones cercanas			Daños
Inundación	Evento meteorológico (lluvia)	Inundación		Mala canalización de desagües pluviales			Ahogamientos, daños en los bajos de los edificios, cortes en las carreteras...
Accidente nuclear (Chernóbil)	Error humano, imprudencia, fenómeno natural, acción humana	Tratamiento de sustancias peligrosas (actividad humana)		Poca inversión en seguridad, mala planificación			Contaminación nuclear
Terremoto	Fracking, fuerza mayor	Derrumbe de edificio	Muertes, heridos, económicas				Muertes, heridos, económicas
Mixta (Fukushima)	Maremoto → Terremoto	Vertido nuclear		Falta de previsión, fuerza mayor			Contaminación nuclear, fallecidos, corte eléctrico, daños en la central
Hundimiento de petrolero	Golpe de mar	Hundimiento de petrolero y vertido de petróleo		Buques monocasco, imprudencia, fuerza mayor (golpe de mar)			
Huracán, tornado...		Tornado		Falta de capacidades			

Fuente: elaboración propia.

2.3. FASES EN EL DESARROLLO DE LA CATÁSTROFE

85. El fenómeno de la catástrofe puede verse en el imaginario colectivo como un suceso esporádico y puntual en el devenir de una sociedad. Así, por ejemplo, podría pensarse en el caso de un terremoto, en el que nada interrumpe la vida normal «hasta el momento exacto del temblor»; igual podría decirse de un accidente en un edificio industrial (*v. gr.* una explosión en una refinería de petróleo). Sin embargo, esta idea coloquial dista mucho de una adecuada construcción teórica. Un fenómeno catastrófico, posee una dimensión temporal y física múltiple, puesto que la magnitud, el ámbito geográfico y la duración de los daños y del fenómeno propiamente dicho, no son únicos sino diversos¹⁶⁰. Por ello, el fenómeno de la catástrofe debe ser entendido como un proceso, un continuo¹⁶¹ (*an on-going situation*), incluso un conjunto de procesos.

86. Esta última idea se pone de relieve inclusive en la definición de *amenaza*, en cuanto que ésta puede incluir «condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro»¹⁶², lo que sugiere también la idea de continuo. Igualmente, el fenómeno catastrófico entendido como proceso, tendrá incidencia en la definición de catástrofe, que será no sólo un evento o accidente sino una «situación» resultado de distintos procesos¹⁶³.

87. Los fenómenos pueden tener su causa en uno o varios factores (causa compleja) ajenos o relacionados. En este sentido, podemos encontrarnos con *fenómenos primarios* y *fenómenos secundarios*, que en

¹⁶⁰ En este sentido *vid.* KREPS, G.-A., «Disaster as Systemic Event and Social Catalyst: A Clarification of Subject Matter», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), p. 281.

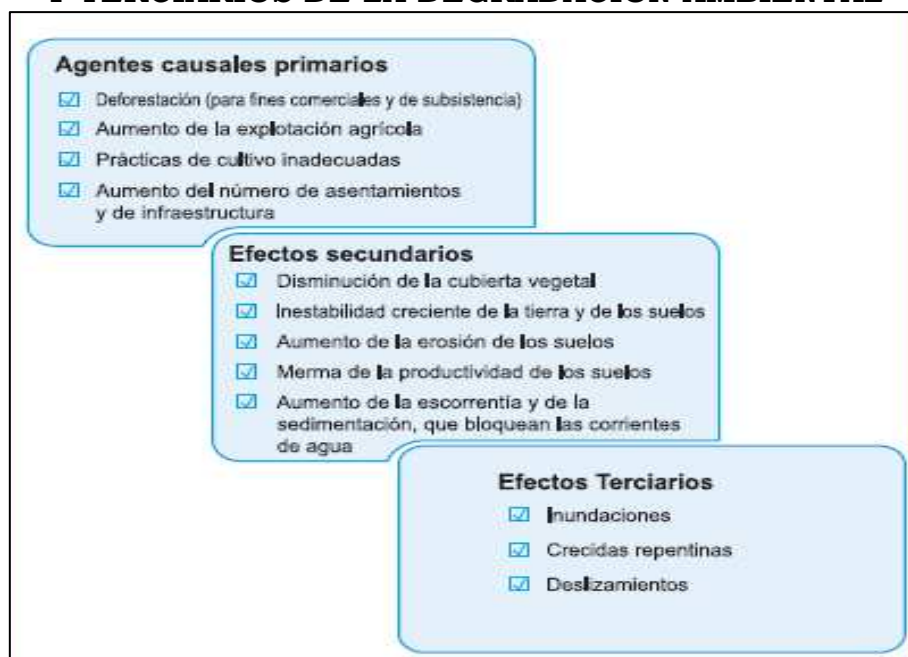
¹⁶¹ *Vid.*, entre otros, COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 34-35. Igualmente, fue ésta la posición manifestada por el Relator Especial VALENCIA-OSPINA en su Informe Preliminar, como se deduce de su exposición ante la C.D.I.; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 2978th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.2978, de 5.8.2008, p. 12.

¹⁶² *Vid.* noción de «amenaza» en el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1., p 6, nota 2.

¹⁶³ *Vid.* los aspectos de la definición jurídica de catástrofe en el Capítulo II *infra* en este trabajo.

algunos casos, pueden tener cada uno de ellos suficiente autonomía como para ser considerados catástrofe por sí mismos¹⁶⁴. Así, por ejemplo, en el caso de una erupción volcánica, ésta podría producir un terremoto o un deslizamiento de tierra, y todos ellos constituir por sí mismos fenómenos catastróficos, o ser considerados fenómenos secundarios derivados del primario¹⁶⁵. Igualmente, ambos tipos de fenómeno pueden producirse paralelamente o como sucesión uno de otro. Del mismo modo, en el supuesto de accidentes nos encontramos con estos elementos; así, *v. gr.* un derrumbamiento (fenómeno primario), puede producir un vertido (fenómeno secundario), que a su vez, incluso, podría producir una situación de desabastecimiento de alimentos (fenómeno terciario). Esta situación, referida a la degradación ambiental es representada en el siguiente gráfico:

Gráfico 9
**EFFECTOS PRIMARIOS, SECUNDARIOS
Y TERCARIOS DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL**



Fuente: ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 62.

¹⁶⁴ En este sentido nos hacemos eco en cierto modo de la idea de Coppola, que entiende como *Compound disaster* (catástrofe combinada) la unión de una amenaza primaria y una secundaria; *vid. COPPOLA, D.-P., Introduction... op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁵ *V. gr.* en el caso de un tsunami (fenómeno secundario), éste normalmente va a ser producido por un terremoto previo (fenómeno primario).

88. Como se ha señalado, una catástrofe no es un hecho aislado en el tiempo, sino que debe ser entendida como un *continuum* o proceso. En este sentido, podría estructurarse en varias fases atendiendo a diversos elementos.

89. 1) Si prestamos atención al momento exacto en el que el fenómeno tiene lugar encontraríamos 2 fases: antes y después de la producción del evento. Por ejemplo, si hablamos de un terremoto, la fase previa englobaría todos aquellos elementos hasta el momento exacto en el que se produce el terremoto, y la fase *post*, desde ese momento en adelante. Sin embargo, esta clasificación no encaja adecuadamente con la mera aparición del fenómeno, puesto que éste puede producir sus efectos más relevantes en un período temporal distinto. Así, por ejemplo, en el caso de un terremoto el punto en el que alcanza un nivel suficiente para producir daños no tiene porqué identificarse con el punto más álgido en la energía que libere, es decir, un terremoto que dura 5 minutos puede haber alcanzado la escala 9 Richter, sin embargo, a partir del nivel 6 ha podido producir daños estructurales. Además, esta clasificación no sería válida para otro tipo de eventos no inmediatos, sino duraderos en el tiempo, como puede ser una sequía, en la que el momento en el que se produce la misma no queda fijado cronológicamente con claridad¹⁶⁶.

90. 2) Otra clasificación posible sería la que establece 3 fases temporales diferenciadas en una catástrofe: pre-desastre, desastre propiamente dicho y post-desastre¹⁶⁷. Ésta fue la señalada en los

¹⁶⁶ En este sentido, *vid.* «catástrofe» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p., disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/30>. Este autor entiende que los distintos eventos no solo se distinguen en sus fases de desarrollo sino también por la tipología de daños que pueden producir, por lo que «cada situación requiere respuestas diferenciadas»; *vid.* *ibid.*

¹⁶⁷ Relacionada con la anterior, encontraríamos aquella que distingue 4 fases no ya del fenómeno catastrófico sino en la gestión de la catástrofe, en la que se incluirían la fase de prevención, preparación, respuesta y reconstrucción; respecto de ésta nos remitimos a lo expuesto *infra* en la Parte II de este trabajo.

trabajos del Relator Especial de la C.D.I. VALENCIA-OSPINA¹⁶⁸. Esta última clasificación refleja mejor, a nuestro entender, los distintos aspectos que pueden formar parte del evento catastrófico.

91. En este sentido, en nuestra opinión, deben distinguirse las fases temporales en las que se desarrolla una amenaza o fenómeno catastrófico, que no deben confundirse con las fases de gestión de la catástrofe. En primer lugar, un fenómeno de tipo natural (huracán) tiene una fase previa, una fase intermedia o de desastre propiamente dicho, y una fase posterior. El eje se encuentra en la producción física del evento. En el caso de un fenómeno catastrófico de origen antrópico (por ejemplo, la rotura de un embalse), las fases serían las mismas. Por otro lado, nos encontraríamos con las fases de la gestión de catástrofes, que serán analizadas más adelante en este trabajo, y que se refieren a las distintas etapas, en relación con los momentos de la catástrofe, en las que se dividen las acciones y políticas relacionadas con la gestión de estos fenómenos y sus consecuencias.

2.4. TIPOLOGÍA (ORIGEN) DE LAS AMENAZAS

92. Respecto al tipo de amenazas, adoptamos la idea de TWIGG¹⁶⁹, según la cual debería hablarse de amenazas de origen natural o antrópico en lugar de catástrofes naturales o humanas. En este sentido, dentro de la tipología de las catástrofes, ésta responderá al origen del fenómeno que la originó, es decir, un fenómeno antrópico originará una catástrofe antrópica y uno natural producirá una de carácter natural.

¹⁶⁸ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 19; así como COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 2978th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.2978, de 5.8.2008, p. 12.

¹⁶⁹ En este sentido, puede verse a TWIGG, J., *A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, United Kingdom's Department for International Development (DFID)-funded study conducted by the Benfield Hazard Research Centre of the University College London, November 2001, disponible en: http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7893CSROverview.pdf, p. 6.

93. Ejemplos de eventos naturales y actividades humanas aparecen en algunas de las definiciones de catástrofe existentes. De este modo, los eventos naturales incluirían, entre otros, terremotos, erupciones volcánicas, corrimientos de tierra, inundaciones, sequías, plagas, incendios forestales¹⁷⁰, mientras que la actividad humana se reflejaría en forma de accidentes (químico, nuclear, la rotura de una presa), etcétera.

94. La distinción entre los distintos fenómenos tiene reflejo directo en las distintas acciones que se tienen que desarrollar en su gestión. Así, por ejemplo, en los fenómenos de gestación lenta pueden ponerse en práctica mecanismos de alerta temprana (Early Warning System), mientras que la brevedad con que se muestran los fenómenos repentinos requiere que se actúe sobre las medidas de preparación y de respuesta inmediata¹⁷¹.

95. Se han ofrecido distintas relaciones y clasificaciones de los incontables fenómenos que pueden originar una catástrofe, y a los que denominaremos *eventos o fenómenos catastróficos*¹⁷². A pesar de que la lista de éstos podría ser infinita, ofrecemos en los Cuadros 3 y 4 reproducidos en las páginas 30 a 32 una clasificación de los fenómenos naturales y antrópicos más relevantes.

96. Las amenazas pueden agruparse principalmente atendiendo a dos factores¹⁷³: 1) la posible intervención del ser humano, donde se

¹⁷⁰ Vid. entre otros, Art. II del *Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe*, firmado en Sofía (Bulgaria) el 3 de abril de 2001, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N532EN.pdf>. Sobre el mismo puede verse KEŠETOVIĆ, Ž., *Regional Organization Study: Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South-Eastern Europe (DPPI SEE)*, julio de 2013, disponible en: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/DPPI-SEE_v1.0.pdf.

¹⁷¹ Vid. VID. término «catástrofe» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

¹⁷² Vid. sobre éstos el apartado 2.2.2.A. del Capítulo II de este trabajo.

¹⁷³ Vid. «catástrofe» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

encontrarían las naturales, las antrópicas y las mixtas; y 2) en función de su desarrollo temporal, distinguiendo entre lentas y repentinas.

97. En función de *la intervención o no del ser humano en su origen*, pueden encontrarse las siguientes clasificaciones:

2.4.1. Naturales

98. En éstas, el factor humano está ausente por completo. Nos encontramos con eventos cuya producción viene originada por las fuerzas de la naturaleza. No obstante lo anterior, la ausencia del papel del ser humano no está del todo clara en determinados eventos¹⁷⁴. Así por ejemplo, un evento que de forma clásica tiene su origen en las fuerzas de la naturaleza, como puede ser un terremoto, puede verse espoleado por acciones del ser humano, como la perforación o la experimentación en las subcapas terrestres¹⁷⁵. Además, como se ha expresado en este trabajo, existe una relación entre el nivel de desarrollo social y las consecuencias de una catástrofe¹⁷⁶, no así –en nuestra opinión– respecto de la producción misma de ésta. Por ejemplo,

¹⁷⁴ De hecho, desde hace tiempo algunos autores consideran que estas amenazas y las catástrofes que pueden ocasionar realmente no tienen un origen natural, sino que están condicionadas por la acción del hombre, en otras palabras, que no existen las catástrofes naturales lo que lógicamente conllevaría a decir que sólo existen catástrofes antropogénicas, de forma directa o indirecta. *Vid.* v. gr. en el concepto de «desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.; o en DUVAT, V., MAGNAN, A., *Des catastrophes... « naturelles » ?*, Paris, Le Pommier, 2014.

¹⁷⁵ Un ejemplo de esto lo constituye la técnica de extracción de hidrocarburos mediante fracturación hidráulica (*fracking*), que puede provocar sismos de hasta 3 grados en la escala Richter, como demostró un estudio publicado en *Bulletin of Seismological Society of America* en 2014, *vid.* GUERRERO, T., «Ohio sufrió sismos debido al ‘fracking’», en *El Mundo*, versión en línea, 6 de enero de 2015, disponible en: <http://www.elmundo.es/ciencia/2015/01/06/54aaef25e2704ef6788b4593.html>. Esta técnica también produjo episodios de crisis en España, con la aparición de 500 terremotos en la zona de Vinaròs, provincia de Castellón (Comunidad Valenciana) producidos por el almacenamiento gasístico del conocido como Proyecto Castor; *vid.* el informe sobre actividad sísmica elaborado por el Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) y la Universidad de Harvard, *Coupled Flow and Geomechanical Modeling, and Assessment of Induced Seismicity, at the Castor Underground Gas Storage Project*, en <http://www.minetad.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2017/Paginas/informe-castor20170503.aspx>; también puede verse la cobertura en los medios de comunicación, entre otros, en http://politica.elpais.com/politica/2017/05/03/actualidad/1493802085_594860.html, http://politica.elpais.com/politica/2015/11/23/actualidad/1448302965_091338.html.

¹⁷⁶ *Vid.* párr. 15.

en el caso de una inundación en la que los daños aumentan por la excesiva urbanización en las cuencas fluviales, el origen del fenómeno no está en la mano del hombre, pero ésta sí está presente en el aumento de las consecuencias, esto es, el hecho de que existan construcciones habitables en el cauce del río no influye en los ciclos de sequía o inundación del cauce, pero sí va a coadyuvar en el aumento de los daños, en su caso.

99. Dentro de las amenazas naturales encontramos procesos y fenómenos de diverso tipo que son agrupados en las siguientes categorías: geológicas o geofísicas, hidrometeorológicas y biológicas.

A. Geológicas o geofísicas

100. Las amenazas geofísicas tienen su causa en procesos internos de la Tierra¹⁷⁷. Algunos ejemplos de fenómenos incluidos en esta categoría son los siguientes:

101. Un *terremoto* es «el movimiento brusco de la Tierra, causado por la brusca liberación de energía acumulada durante un largo tiempo»¹⁷⁸. Esto es debido a la formación de la Tierra en placas tectónicas que se sitúan sobre la superficie del manto y se van desplazando alejándose o colisionando unas con otras. En un terremoto, el punto interno donde se produce la liberación de la energía se denomina hipocentro o foco, mientras que el punto de la superficie terrestre encima de éste se conoce como epicentro.

¹⁷⁷ *vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit., p. 20.*

¹⁷⁸ *Vid. http://www.udc.es/dep/dtcon/estructuras/ETSAC/Investigacion/Terremotos/QUE_ES.htm.*

102. Los terremotos se miden generalmente a través de la escala de magnitud Richter. Ésta recoge la energía liberada por el terremoto registrada en el sismógrafo. Es una escala potencial.

Cuadro 7
ESCALA SISMOLÓGICA DE RICHTER

Magnitud	Efectos del terremoto
Menos de 3.5	Generalmente no se siente, pero es registrado
3.5 - 5.4	A menudo se siente, pero sólo causa daños menores.
5.5 - 6.0	Ocasiona daños ligeros a edificios.
6.1 - 6.9	Puede ocasionar daños severos en áreas muy pobladas.
7.0 - 7.9	Terremoto mayor. Causa graves daños.
8 o mayor	Gran terremoto. Destrucción total a comunidades cercanas.

Fuente: Universidade da Coruña, recurso electrónico, disponible en http://www.udc.es/dep/dtcon/estructuras/ETSAC/Investigacion/Terremotos/QUE_ES.htm.

103. Otro método de registro de un terremoto es *la escala de intensidad de Mercalli*. La escala fue modificada en 1931 por Harry O. WOOD y Frank NEUMAN. Ésta, al contrario que la Richter, es proporcional, de modo que el nivel I es la mitad del II y así sucesivamente. Se trata de una medición subjetiva, pues se basa en referencias periodísticas o encuestas¹⁷⁹.

104. El siguiente cuadro compara la energía disipada por un terremoto en la escala Richter y en la detonación del Trinitrotolueno (T.N.T.).

¹⁷⁹ Vid. sobre ésta Universidade da Coruña, recurso electrónico, disponible en http://www.udc.es/dep/dtcon/estructuras/ETSAC/Investigacion/Terremotos/QUE_ES.htm; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 53-54.

Cuadro 8
COMPARATIVA DE LA ENERGÍA ESCALA RICHTER-T.N.T.

Magnitud Richter	Equivalencia en T.N.T.	Ejemplo
-1.5	1 gr	Romper una piedra
1.0	6 onza	barreno pequeño
1.5	2 libras	
2.0	13 libras	
2.5	63 libras	
3.0	397 libras	
3.5	1000 libras	Mina
4.0	6 tn	
4.5	32 tn	Tornado
5.0	199 tn	
5.5	500 tn	Terremotos
6.0	1270 tn	
6.5	31550 tn	
7.0	199000 tn	
7.5	1 Megatón	
8.0	3.27 Megatones	
8.5	31.55 Megatones	
9.0	200 Megatones	
10.0	6300 Megatones	Falla de San Andrés
12.0	1 Gigatón	Romper la tierra en 2 o Energía solar diariamente recibida

Fuente: Universidade da Coruña, recurso electrónico, disponible en http://www.udc.es/dep/dtcon/estructuras/ETSAC/Investigacion/Terremotos/QUE_ES.htm.

105. *Actividad o emisión volcánica.* Los volcanes son clasificados en función de su forma y composición en numerosos tipos: calderas, conos de escoria o de ceniza, estratovolcanes, volcanes continentales, de cúpula, entre otros¹⁸⁰. Los perjuicios nocivos de un volcán se manifiestan principalmente en: 1. flujos extremadamente calientes de gas; 2. Barro que fluye rápidamente; 3 gases venenosos; y 4. Nubes de ceniza¹⁸¹.

106. Una de las principales amenazas en las erupciones volcánicas la constituyen los flujos piroclásticos o coladas piroclásticas. Se trata de flujos de piroclastos en los que se mezclan partículas y gas y se

¹⁸⁰ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 57-60.

¹⁸¹ Vid. BBC, *Las cuatro formas de matar de los volcanes*, BBC Mundo, versión en línea, 9.4.2013, disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/04/130404_ciencia_cuatro_formas_volcan_muerte_finde_tsb.

desplazan a gran velocidad. Su temperatura puede oscilar entre los 200 y los 500°C¹⁸².

107. Algunas de las amenazas secundarias asociadas a este tipo de fenómenos son los terremotos, los corrimientos de tierra, las avalanchas de lodo, los tsunamis o la emanación de gases nocivos¹⁸³. Asimismo, fenómenos hidrometeorológicos pueden coadyuvar en estos procesos¹⁸⁴.

108. Otros fenómenos son los movimientos de masas, desprendimientos de tierra y rocas, deslizamientos de tierra.

B. Hidrometeorológicas

109. Se agrupan aquí las categorías de amenazas hidrológicas y meteorológicas. Se trata de fenómenos que tienen un origen atmosférico u oceanográfico¹⁸⁵. Se incluirían aquí, los ciclones tropicales, las lluvias torrenciales, las inundaciones y las mareas, entre otras. Estos fenómenos pueden conformarse en amenazas por sí mismos o como fenómenos primarios de otras. Así por ejemplo, una lluvia torrencial puede provocar a su vez deslizamientos de tierra.

110. *Ciclón tropical*. El ciclón tropical es un fenómeno meteorológico que agrupa a otros, en función de su intensidad. Así, de menor a mayor nos encontramos con la depresión tropical, la tormenta tropical y los huracanes, que son medidos en 5 categorías (según la *escala Saffir-Simpson*).

¹⁸² Vid. <https://previa.uclm.es/profesorado/egcardenas/cp.htm>.

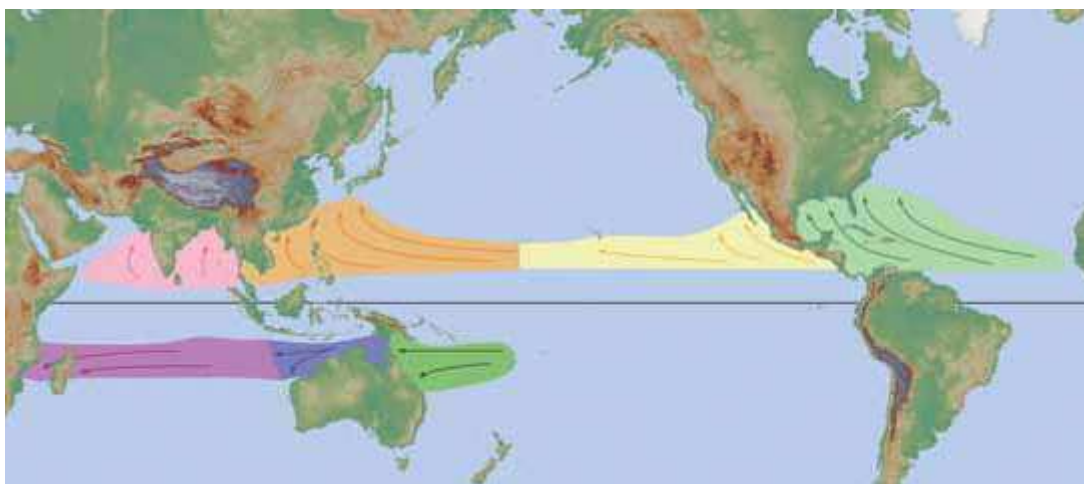
¹⁸³ Vid. en COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 60.

¹⁸⁴ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

¹⁸⁵ *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

111. El ciclón tropical es un «término genérico que designa un ciclón de escala sinóptica no frontal que se origina sobre las aguas tropicales o subtropicales y presenta una convección organizada y una circulación ciclónica caracterizada por el viento de superficie»¹⁸⁶.

Región de Formación del ciclón tropical



Fuente: National Hurricane Centre, NOAA.

112. Un huracán o tifón es definido como «a tropical cyclone in which the maximum sustained surface wind (using the U.S. 1-minute average) is 64 kt (74 mph or 119 km/hr) or more. The term hurricane is used for Northern Hemisphere tropical cyclones east of the International Dateline to the Greenwich Meridian. The term typhoon is used for Pacific tropical cyclones north of the Equator west of the International Dateline»¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Vid. O.M.M. y U.N.E.S.C.O., *Glosario Hidrológico Internacional*, 2012, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/hwrr/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf, p. 357.

¹⁸⁷ Vid. *Glossary of NHC Terms*, recurso electrónico, disponible en: <http://www.nhc.noaa.gov/aboutgloss.shtml#h>.

113. La fuerza de los huracanes es medida a través de la escala Saffir-Simpson¹⁸⁸. La escala tiene 5 tramos en función de la velocidad del viento sostenido.

Cuadro 9
ESCALA SAFFIR-SIMPSON DE HURACANES

Category	Sustained Winds	Types of Damage Due to Hurricane Winds
1	74-95 mph 64-82 kt 119-153 km/h	Very dangerous winds will produce some damage: Well-constructed frame homes could have damage to roof, shingles, vinyl siding and gutters. Large branches of trees will snap and shallowly rooted trees may be toppled. Extensive damage to power lines and poles likely will result in power outages that could last a few to several days.
2	96-110 mph 83-95 kt 154-177 km/h	Extremely dangerous winds will cause extensive damage: Well-constructed frame homes could sustain major roof and siding damage. Many shallowly rooted trees will be snapped or uprooted and block numerous roads. Near-total power loss is expected with outages that could last from several days to weeks.
3 (major)	111-129 mph 96-112 kt 178-208 km/h	Devastating damage will occur: Well-built framed homes may incur major damage or removal of roof decking and gable ends. Many trees will be snapped or uprooted, blocking numerous roads. Electricity and water will be unavailable for several days to weeks after the storm passes.
4 (major)	130-156 mph 113-136 kt 209-251 km/h	Catastrophic damage will occur: Well-built framed homes can sustain severe damage with loss of most of the roof structure and/or some exterior walls. Most trees will be snapped or uprooted and power poles downed. Fallen trees and power poles will isolate residential areas. Power outages will last weeks to possibly months. Most of the area will be uninhabitable for weeks or months.
5 (major)	157 mph or higher 137 kt or higher 252 km/h or higher	Catastrophic damage will occur: A high percentage of framed homes will be destroyed, with total roof failure and wall collapse. Fallen trees and power poles will isolate residential areas. Power outages will last for weeks to possibly months. Most of the area will be uninhabitable for weeks or months.

Fuente: National Hurricane Center, N.O.A.A., disponible en: <http://www.nhc.noaa.gov/aboutsshws.php>.

114. Los *tsunamis* (palabra de origen japonés formada a su vez por otras dos: *tsu* puerto y *nami* ola) son una serie de olas marinas generadas por otro fenómeno, como puede ser un terremoto¹⁸⁹ o una erupción volcánica en el fondo marino. La amenaza se centra en las

¹⁸⁸ *Vid.* sobre esta escala en Florida International University (F.I.U.) International Hurricane Research Center, disponible en: <https://hurricanes.fiu.edu/aprende-sobre-hurricanes/vientos-fuertes/saffir-simpson-hurricane/index.html>.

¹⁸⁹ *Vid.* en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 61.

zonas costeras¹⁹⁰, normalmente océanos, ya que por sus características no suelen formarse en mares dado su poca profundidad y tamaño (comparados con los océanos).

115. Otros fenómenos en esta categoría serían los tornados¹⁹¹, olas de calor, olas de frío, tormentas de arena, temporales¹⁹², grandes incendios, nieblas, etcétera.

C. Biológicas o ambientales

116. Las amenazas biológicas tienen un «origen orgánico o [son] transmitidas por vectores biológicos, como microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas»¹⁹³, tales como virus, parásitos, bacterias, etc. Ejemplos de estas amenazas son las epidemias humanas, animales o vegetales¹⁹⁴.

117. Por su parte, las amenazas ambientales pueden tener un origen natural o humano. Se trata de fenómenos originados por la contaminación o la degradación ambiental¹⁹⁵.

118. Al igual que ocurría con las amenazas hidrometeorológicas, las ambientales pueden constituir no una amenaza en sí, sino un factor

¹⁹⁰ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

¹⁹¹ Medidos mediante la escala Fuita-Pearson (categorías 0 a 5); vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 76.

¹⁹² Generalmente en la medición de vendavales se emplea la *escala Beaufort*; vid. sobre ésta COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 83.

¹⁹³ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, ibid., p. 20.

¹⁹⁴ Puede verse sobre estas tres, entre otros, COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 93-101.

¹⁹⁵ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

impulsor de otras amenazas (deforestación, salinización, aumento del nivel del mar...) ¹⁹⁶.

2.4.2. Antrópicas

119. También son llamadas: antropógenas, antropogénicas, humanas, industriales o tecnológicas) ¹⁹⁷. Estas amenazas «se derivan de condiciones tecnológicas o industriales, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructuras» ¹⁹⁸. Todas ellas tienen en común la presencia directa o indirecta de la mano del hombre. Por eso, su regulación suele estar asociada a la relativa a los accidentes.

120. Las amenazas antrópicas pueden ser agrupadas en distintos tipos tales como las relacionadas con los transportes, las infraestructuras o las actividades industriales. Accidentes en los que se traducen estas amenazas son, entre otros, los vertidos industriales, rotura de presas, los accidentes R.N.B.Q. (Radiológico, Nuclear, Biológico o Químico), incendios ¹⁹⁹; inclusive, algunos autores incorporan en esta categoría los conflictos armados ²⁰⁰.

¹⁹⁶ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

¹⁹⁷ Véase respecto del término más adecuado a emplear la consulta a la R.A.E. en párr. 185.

¹⁹⁸ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

¹⁹⁹ El fenómeno de los incendios puede estar provocado por la mano del hombre (incendios intencionados) o por causas de la naturaleza (caída de un rayo en un árbol), por ello, pueden incluirse en sendos tipos de eventos.

²⁰⁰ Vid. término «catástrofe» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

Cuadro 10

CLASIFICACIÓN DE LAS AMENAZAS ANTRÓPICAS

Tipo	Fenómeno o proceso
Amenazas de transporte	Infraestructura de transporte, accidentes de carretera, aéreos, ferroviarios y marítimos
Amenaza de infraestructura	Fallos de potencia, fallo en los sistemas de telecomunicaciones, fallos en las redes de informática, fallos en el sistema de abastecimiento de agua, roturas en los sistemas de distribución del gas, fallos o roturas de embalses, desabastecimiento alimenticio, colapso del sistema sanitario, fallos económicos
Amenaza industrial	Accidentes en el procesamiento o almacenamiento de materiales peligrosos, accidentes en la extracción de materiales (incluida la minería)
Derrumbamientos e incendios en construcciones	Derrumbe de edificaciones, incendio en edificaciones
Riesgos políticos, civiles e intencionales	Terrorismo, ciberterrorismo, disturbios civiles, estampidas, crímenes, guerras

Fuente: elaboración propia a partir de COPPOLA, D.-P., Introduction... *op. cit.*, pp. 105-145.

A. Amenaza de transportes

121. En este tipo de amenazas entran en juego los distintos medios de locomoción para el transporte tanto de personas como de animales o mercancías. En la actualidad, las estructuras de transporte a nivel mundial están formadas por numerosos componentes tanto materiales como humanos, y el fallo en alguno de ellos puede originar una catástrofe²⁰¹. Los accidentes relacionados con el transporte no se refieren a los vehículos en sí, sino a la infraestructura de comunicaciones en las que actúan²⁰².

122. De este modo, existen sistemas terrestres (carretera y ferroviarios), marítimos y aéreos, en los que intervienen aspectos de la ingeniería, mantenimiento, e incluso la acción de amenazas de origen natural.

²⁰¹ *Vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 105.

²⁰² *Vid.* *ibíd.*, p. 106.

123. Los accidentes producidos en cada uno de estos sistemas tienen sus peculiaridades. Así, en el ámbito ferroviario, habrá que observar la conservación de las instalaciones y de los trenes, así como la formación y la adecuación del personal que los conduce. Por el contrario, en los accidentes de aviación juega un papel fundamental la ingeniería aeronáutica y el conocimiento de la navegación aérea.

B. Infraestructuras críticas (telecomunicaciones, electricidad, agua...)

124. Estas amenazas están relacionadas con su afectación a sistemas críticos de una sociedad, como pueden ser el abastecimiento de agua, electricidad, gas, la seguridad, la red de telecomunicaciones o los sistemas informáticos del Estado o de compañías privadas.

125. Las consecuencias de las amenazas en infraestructuras críticas pueden ser la pérdida de servicios esenciales, daños a las personas (incluida la muerte), los bienes y el medioambiente²⁰³.

126. Aquí entrarían en juego distintos factores, tales como problemas o incidencias ordinarios del sistema, así como acciones dolosas con el objetivo de atacarlo. Un ejemplo de esto último lo encontramos en el ataque informático a nivel mundial que se produjo el 13 de mayo de 2017, con un *ransomware* con el sugerente nombre de «WannaCry» (quiero llorar). El *malware* bloqueó los datos contenidos en ordenadores de varias grandes empresas, lo que obligó a algunas de ellas a un cierre de seguridad de sus sistemas informáticos²⁰⁴.

²⁰³ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 111.

²⁰⁴ Vid. entre muchas otras referencias periodísticas de la noticia: TOLEDANO, B., «Hackean la red interna de Telefónica y de otras grandes empresas españolas», en *El Mundo*, edición en línea, 12.5.2017; MÉNDEZ, M.-A., «Así fue el primer ciberataque masivo que ha paralizado el mundo», en *El Confidencial*, edición en línea, 13.5.2017; BBC, «Ciberataque masivo: ¿quiénes fueron los países e instituciones más afectados por el virus WannaCry?», en *BBC Mundo*, edición en línea, 15.5.2017.

C. Industriales

127. Las amenazas industriales son fruto de la industrialización actual de nuestras sociedades²⁰⁵ y reflejan en mayor medida la relación con las actividades peligrosas desarrolladas por el ser humano. Aquí se incluirían las amenazas nucleares, químicas o biológicas²⁰⁶.

128. Principalmente, estas amenazas pueden agruparse en torno a determinadas actividades humanas, tales como el almacenamiento y procesamiento de sustancias peligrosas y la extracción de materiales. Las primeras pueden originar accidentes del tipo vertidos R.N.B.Q., con consecuencias para las personas y muy especialmente para el medioambiente. Las segundas, principalmente accidentes en el ámbito de la minería, se saldan en ocasiones con graves pérdidas humanas.

Cuadro 11
CRONOLOGÍA DE LAS CATÁSTROFES INDUSTRIALES (S. XIX y XX)

Año	Localización	Industria	Descripción
1998	France	fertilizer factory	Explosion at Azote de France (AZF) fertilizer factory near Toulouse.
1998	Nigeria	oil pipeline	Pipeline at Jesse Nigeria exploded, instantly killing more than 500 people and severely burning hundreds more.
1993	Thailand	toy factory	Killed 188 women and injured over 400.
1989	USA Alaska	oil tanker	Exxon Valdez tanker spills 11 million gallons of crude oil into Price William Sound.
1986	Ukraine	nuclear	Chernobyl nuclear power station in the Ukrainian Soviet Socialist Republic chemical explosion at the station's fourth reactor and an uncontrolled graphite fire that followed led to the release of more than 450 radionuclides, comprising about 3.5 per cent of the fuel stored in the reactor core.

²⁰⁵ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 124.

²⁰⁶ Relacionada con el riesgo de bioseguridad, puede verse la Resolución C.S.N.U. 1540 (2004), disponible en: [http://undocs.org/sp/S/RES/1540\(2004\)](http://undocs.org/sp/S/RES/1540(2004)); y Carta de fecha 3 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas, *Transmits report entitled "Risks, challenges and responses: Industry's effective practices in responding to biosecurity risks: A Conference in Support of Implementing Security Council resolution 1540 (2004)"*, held in Wiesbaden, Germany, 3-4 Dec. 2013, doc. NN.UU. S/2014/76, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/224/38/PDF/N1422438.pdf?OpenElement>.

Año	Localización	Industria	Descripción
1984	India Bhopal	toxics	Explosion at Union Carbide pesticide plant in Bhopal India released cloud of methyl isocyanate, killing at least 2,000 and injured 50,000.
1982	USA Missouri	chemical waste	In 1996-97, 265,354 tons of soil and other dioxin-contaminated material from Times Beach and 26 other sites in eastern Missouri had been incinerated. In 1982, Times Beach's 2,242 residents were evacuated after dioxin found in soil.
1979	USA Pennsylvania	nuclear	Three Mile Island nuclear power plant. Over 140,000 people evacuated within a 15 mile area.
1978	France	oil tanker	Amoco Cadiz tanker runs aground off the coast of France, spilling 1.6 million barrels of crude oil.
1977	USA New York	chemical waste	Hooker Chemical Company used uncompleted canal for dumping by-products. Once the canal was filled with waste, the land was covered over and sold to the Niagara Falls city school board for \$1.00 and a school and subdivision of homes was on top. The chemicals were detected leaking out of the site in 1977 and residents were eventually evacuated.
1976	USA Massachusetts	oil spill	Argo Merchant runs aground on the Nantucket Shoals off Cape Cod (Massachusetts USA), spilling 7.6 million gallons of No. 6 fuel oil.
1976	Italy	chemical factory	"Seveso" disaster. Explosion at ICMESA chemical plant on the outskirts of Meda, a small town about 20 kilometres north of Milan, Italy, releasing a toxic cloud containing TCDD dioxin; especially affected were Seveso, Meda, Desio, and Cesano Maderno.
1972	USA Idaho	coal mine	1972 Sunshine mine at Kellogg.
1972	USA West Virginia	coal mine	Dam failure at Buffalo mine in Saunders kills 125.
1968	USA West Virginia	coal mine	Explosion and fire killed 78 men at the Consol No 9 mines at Farmington, West Virginia.
1967	Russia	toxics	Accident at Chelyabinsk (Mayak) nuclear complex near Kyshtym
1957	England	nuclear	Fire at Windscale (Sellafield) plant where plutonium for bombs was processed.
1957	Russia	toxics	Accident at Chelyabinsk (Mayak) nuclear complex near Kyshtym
1956	Japan Minamata	chemical waste	Mercury poisoning that developed in people who ate contaminated seafood taken from Minamata Bay and adjacent coastal waters in the period after World War II when methyl mercury was dumped into the sea as an unwanted by-product of acetaldehyde processing at the Chisso industrial plant in Minamata, Japan.
1951	USA Illinois	coal mine	Explosion at Orient No. 2 mine in West Frankfort kills 119.
1947	USA Texas	fertilizer ships	On April 16, the SS Grandcamp, carrying ammonium nitrate fertilizer, exploded in the Texas City harbor, followed the next morning by the explosion of the SS High Flyer. The disaster kills almost 576 and injuring several thousand. The explosion was felt 75 miles away in Port Arthur, and created a 15-foot tidal wave.
1947	USA Illinois	coal mine	Explosion at No. 5 mine in Centralia kills 111.

Año	Localización	Industria	Descripción
1928	USA Pennsylvania	coal mine	Explosion at Mather No. 1 mine kills 195.
1924	USA West Virginia	coal mine	Explosion at Benwood mine kills 119.
1924	USA Utah	coal mine	Explosion at No. 2 mine in Castle Gate kills 172.
1917	USA Montana	coal mine	Fire at Granite Mountain mine in Butte kills 163.
1914	USA West Virginia	coal mine	Explosion at Eccles No. 5 & No. 6 mine kills 181.
1913	USA New Mexico	coal mine	Explosion at Stag Canon No. 2 mine in Dawson kills 263.
1911	USA New York	sweatshop	Fire in the Asch Building in lower Manhattan, New York, killed 146 of the 500 employees of the Triangle Shirtwaist Company.
1911	USA Alabama	coal mine	Explosion at Banner mine in Littleton kills 128.
1909	USA Illinois	coal mine	Fire at Cherry mine kills 259.
1907	USA West Virginia	coal mine	Explosions at Monongah No. 6 and 8 mines kill 362.
1907	USA Pennsylvania	coal mine	Explosion at Darr mine in Jacobs Creek kills 239.
1904	USA Pennsylvania	coal mine	Explosion at Harwick mine in Cheswick kills 179.
1903	USA Wyoming	coal mine	Explosion at Hanna No. 1 mine kills 169.
1902	USA Tennessee	coal mine	Explosion at Fraterville mine at Coal Creek kills 184.
1900	USA Utah	coal mine	200 killed at Winter Quarters No. 4 Mine near Scofield, Utah.
1869	USA Pennsylvania	coal mine	110 killed in fire at Avondale coal mine in Plymouth.
1867	USA Virginia	coal mine	Explosion at Bright Hope mine at Winterpock kills 69.

Fuente: adaptación de *Chronology of Industrial Disasters*, compiled by G. DRAFFAN, recurso electrónico, disponible en: <http://www.endgame.org/industrial-disasters.html>.

2.4.3. Mixtas

129. También conocidas como *Na-Techs* o *sinérgicas*²⁰⁷. Estas amenazas resultan de la combinación de las dos anteriores (natural y

²⁰⁷ Puede verse su uso en el Informe de la reunión técnica sobre *Reduccion de los desastres naturales: interrelaciones entre los peligros tecnológicos y naturales*, de la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres de Yokohama, 1994, doc. NN.UU. A/CONF.172/6, de 20.4.1994, y Add. 1 a 8. A nivel doctrinal puede verse a título ejemplificativo a TORRES CAZORLA, M.-I., «Environmental Security: an Initial View from the Perspective of International Law», en GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coords.), *La seguridad... op. cit.*, pp. 149-152; BRATSPIES, R.-M., «State Responsibility for Human-Induced Environmental Disasters», en *German Yearbook of International Law*, vol 55 (2012), pp. 177-183; HANSCHER, D., «Prevention, Preparedness and Assistance Concerning

antrópica). De este modo, existe un fenómeno natural que ha propiciado uno tecnológico, o viceversa. Un claro ejemplo de esta situación lo constituye la catástrofe de Fukushima, en la que un terremoto propició un maremoto y éste a su vez impactó en una central nuclear produciendo la conocida contaminación radioactiva. Estas amenazas son también conocidas como «socionaturales», y comprenderían la degradación ambiental o el cambio climático²⁰⁸.

2.4.4. En función del tiempo de manifestación: lentas y repentinas

130. Junto a las anteriores, existen otras posibles clasificaciones. Así, atendiendo al desarrollo cronológico, las amenazas pueden dividirse en las siguientes dos categorías: fenómenos lentos y fenómenos repentinos.

A. Fenómenos lentos

131. Aquellos eventos que se producen en un período de tiempo prolongado. No se trata del tiempo que tarda en formarse en sí el fenómeno sino de su producción; es decir, un terremoto es un fenómeno repentino, puesto que se produce en un periodo de tiempo relativamente corto (minutos), aunque la formación de las condiciones geológicas para que se libere la energía productora del terremoto puede durar años. En este sentido, y como apuntara CARON, el problema de estos fenómenos reside en « [...] to recognize that it is in fact occurring»²⁰⁹.

Nuclear Accidents-Effective International Legal Framework or Patchwork?», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 245-248.

²⁰⁸ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 20.

²⁰⁹ Véase sobre las catástrofes repentinas y progresivas CARON, D.-D., «Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and*

132. Ejemplos de fenómenos de formación lenta serían, la deforestación, la sequía, la subida del nivel del mar u océanos, los maremotos, o incluso podría serlo el cambio climático²¹⁰.

B. Fenómenos repentinos

133. También conocidos como súbitos, de evolución rápida o de formación rápida. Son los que se producen en un corto período de tiempo de forma (normalmente) inesperada. Por ejemplo: los terremotos, las erupciones volcánicas, crecidas repentinas, explosiones en fábricas, etcétera²¹¹.

134. A pesar de que algunos de los fenómenos, normalmente los naturales, pueden observarse y se da un breve margen de preaviso, principalmente en el ámbito antrópico se trata de accidentes en los que, habitualmente, no existe la posibilidad de anticipación.

industrial catastrophes, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 8-9.

²¹⁰ Este tipo de fenómeno lento dada su naturaleza puede confundirse con el cambio climático, definido por el I.P.C.C. como «Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras. Se debe tener en cuenta que la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (C.M.C.C.), en su Artículo 1, define ‘cambio climático’ como: ‘un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables’. La C.M.C.C. distingue entre ‘cambio climático’ atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y ‘variabilidad climática’ atribuida a causas naturales», *vid.* PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (I.P.C.C.), *Cambio climático 2001. Informe de síntesis. IPCC Tercer Informe de Evaluación*, 2001, Anexo B. Glosario de términos, pp. 175-176. La C.M.C.C. a la que hace referencia la definición se refiere a la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992; entrada en vigor el 21.3.1994; publicada en U.N.T.S. vol. 1771, p. 107; B.O.E. núm. 27, de 1.2.1994; J.O.R.F. núm. 0143, de 22 de junio de 1994.

²¹¹ *Vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit.*, p. 14.

3. LAS NOCIONES NO JURÍDICAS DE CATÁSTROFE: COLOQUIAL, CIENTÍFICA Y SOCIAL

135. Existe una confusión generalizada respecto de la noción de catástrofe. Ello es debido a que sigue pesando más la concepción coloquial de ésta, como suceso pernicioso de gran importancia, que una definición más ajustada a la realidad científica. También ésta puede ser debida a la multitud de áreas de conocimiento que tienen en este tema un campo de estudio (la Ciencia Política²¹², las ingenierías... junto con las Ciencias Jurídicas). Incluso entre la doctrina se utiliza la expresión de forma general, incluyendo en la idea de catástrofe otros fenómenos que por infligir un daño importante a la sociedad también son incluidos en esta categoría, por ejemplo, los atentados terroristas²¹³, o la calificación de situaciones como «catástrofe económica».

136. En línea con lo anterior, debemos indicar que el término «catástrofe» representa al mismo tiempo dos ideas diferentes: por un lado, la noción o *significado* de catástrofe, esto es, 'la representación abstracta que tenemos de lo que es una catástrofe', y por otro, la *definición* del término, es decir, 'sus caracteres'. Conceptualmente podría representarse como sigue:

²¹² Del análisis de las catástrofes existen cuatro materias estudiadas desde la óptica de la Ciencia Política: el análisis del riesgo, la gestión de crisis, las políticas de comunicación y la implementación de otras políticas públicas; en este sentido *vid.* CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes...op.cit.*, p. 13.

²¹³ *Vid.* CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes...op. cit.*, p. 12.

CATÁSTROFE = Significado & Caracteres

137. La catástrofe es una situación, un *factum*, consecutiva a una causa; de hecho a veces es denominada como situación de catástrofe o catastrófica²¹⁴. Esta situación que puede ser infinita en su tipología y caracteres es distinta de aquélla con relevancia para el Derecho Internacional, la catástrofe como *iuris factum*. Ello es así debido a la disociación entre lo que pueda considerarse catástrofe como fenómeno social, en las Ciencias Naturales, en las Ciencias Sociales y para el Derecho. Para las Ciencias Naturales una catástrofe puede ser un terremoto que supere un determinado valor en su escala de medición, por ejemplo, más de 7 en la escala Richter. Por su parte en las Ciencias Sociales, como la Economía, una catástrofe puede ser asimilada a una crisis económica (como la sufrida por Europa en la década de 2010). En un sentido coloquial, para el común de la población, dependerá del hablante y su consideración subjetiva el considerar una determinada situación como catástrofe o no. Desde el punto de vista jurídico-internacional, la catástrofe debe ser descrita como un objeto de reglamentación de D.I., como seguidamente veremos.

138. La noción de catástrofe tiene distintas ópticas: la coloquial, la científica, la social y la jurídica. A las tres primeras les dedicaremos los siguientes epígrafes 3.1, 3.2. y 3.3, mientras que la última, principal objeto de atención en este trabajo, será estudiada en el Capítulo II.

3.1. Noción coloquial

139. Desde un punto de vista del lenguaje común o coloquial, podemos encontrar definiciones de lo que para el imaginario colectivo es una

²¹⁴ No existe unanimidad científica en lo que deba considerarse *catástrofe* como tal; este dato ya era puesto de manifiesto en 1976 por WESTGATE, K.-N. and O'KEEFE, P., *Some Definitions of Disaster*, University of Bradford Disaster Research Unit, Occasional Paper No. 4, Junio (1976), p. 1.

«catástrofe», entre otros, en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (D.R.A.E.). Éste definía «catástrofe» en su primera acepción como «Suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas»²¹⁵; en su edición 23ª ha sido sustituida por la siguiente acepción «1. f. Suceso que produce gran destrucción o daño»²¹⁶. También aparece la definición del término «desastre» como «1. m. Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable»²¹⁷.

140. Puesto que este trabajo de investigación pretende abordar un estudio del objeto desde la óptica internacional, resulta pertinente observar el significado del término catástrofe en idiomas de nuestro entorno. De este modo, referidos a la idea de «catástrofe» o «desastre» encontramos los términos «bouleversement, catastrophe, calamité, cataclysm, coup, désastre, tragédie» en francés²¹⁸ y «catastrophe, calamity, cataclysm, tragedy, act of God, holocaust, accident, mishap, misadventure, mischance, setback, reversal, contretemps, ruin, ruination, tribulation, woe, distress, technical casualty, failure, debacle»²¹⁹ en inglés. Respecto del significado del término, el diccionario *Larousse* define «catastrophe» como 'Événement qui cause de graves bouleversements, des morts', y «catastrophe naturelle» como 'déchaînement subit des forces de la nature entraînant des victimes et d'importants dégâts (par exemple tempête, inondation, séisme, éruption volcanique, avalanche,...)'²²⁰. Por su parte, el *Oxford English Dictionary*²²¹ define «catastrophe» como 'A final event; a conclusion generally unhappy; a disastrous end, finish-up, conclusion, upshot;

²¹⁵ Texto de la 22ª Edición, disponible en <http://www.rae.es/>.

²¹⁶ Disponible en: <http://www.rae.es/>.

²¹⁷ Ambas definiciones están disponible en línea en la web de la Real Academia de la Lengua Española, en <http://www.rae.es/>.

²¹⁸ Los sinónimos «catastrophe» pueden encontrarse entre otros en: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/catastrophe/13747/synonyme>; otras equivalencias del término latino «catastrophā» como «drame, fléau, infortune, malheure effroyable et brusque» del diccionario *Le Grand Robert* son recogidos por PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 291.

²¹⁹ Vid. el listado de sinónimos del término «disaster» en <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english-thesaurus/disaster>.

²²⁰ Vid. en: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/catastrophe/13747>.

²²¹ *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2015; vid. la versión en línea del diccionario en www.oed.com.

overthrow, ruin, calamitous fate', 'An event producing a subversion of the order or system of things' o como 'A sudden disaster, wide-spread, very fatal, or signal'²²², y el término «disaster» como 'Anything that befalls of ruinous or distressing nature; a sudden or great misfortune, mishap, or misadventure; a calamity'²²³.

141. Puede concluirse por tanto, que en sentido coloquial *catástrofe* hace referencia a un *suceso* que produce un *daño* de *gran magnitud*; y que los términos más empleados²²⁴ para referirse a la noción en español de catástrofe o desastre son: *disaster* en inglés, *catastrophe* en francés, *disastro* en italiano, o *бедствий*²²⁵ en ruso, entre otros.

3.2. Noción científica

142. Fruto del desarrollo del conocimiento, la concepción de catástrofe deja atrás las generalidades para llenarse de contenido objetivable, esto es, medible empíricamente²²⁶. Así, para las Ciencias Naturales, entre las que encontraríamos la meteorología, la climatología, la hidrología, la

²²² <http://www.oed.com/view/Entry/28794?redirectedFrom=catastrophe#eid>.

²²³ Vid. <http://www.oed.com/view/Entry/53561>. Como podrá observarse se trata de definiciones muy similares a las de otros diccionarios «calamidad, desgracia grande, accidente funesto, ruinoso y deplorable» en *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, Espasa-Calpe, Madrid, 1908, Tomo XVIII, Primera parte, p. 379; «a sudden calamitous event producing great material damage, loss, and distress», en *Webster's third new international dictionary of the english language unabridged : with seven languages*, Encyclopaedia Britannica, cop., Chicago, 1986, p. 643; «A sudden accident or a natural catastrophe that causes great damage or loss of life», en <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/disaster>; «an unexpected event, such as a very bad accident, a flood or a fire, that kills a lot of people or causes a lot of damage» o «a very bad situation that causes problems» o de manera informal como «a complete failure», vid. <http://www.oxforddictionaries.com/definition/learner/disaster>.

²²⁴ En el Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre *la protección de las personas en caso de desastre* utilizan los siguientes términos: en español «desastre», en inglés «disaster», en francés «catastrophe» y en ruso «бедствий», entre otros.

²²⁵ Escrito en alfabeto latino *bedstviy* y puede ser traducido como 'desastre' o 'calamidad'; vid. VV.AA. *Oxford Russian Dictionary*, Oxford University Press, 4ª Ed., 2007, pp. 15 y 745; traducido como «Бедствие» para referirse a *disaster* en NACIONES UNIDAS, 2009 *UNISDR Terminología...* op. cit., versión rusa, p. 36.

²²⁶ Como ya apuntase BERNSTEIN, la idea que define la frontera entre la modernidad y tiempos pasados es la dominación del riesgo por las sociedades, vid. BERNSTEIN, P.-L., *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, 1996, p. 1.

geofísica o la biología²²⁷, raramente se encontrará el empleo del término «catástrofe»²²⁸, sino que por el contrario, se empleará el término «evento» –de tipo meteorológico, climatológico, etc.– seguido de una definición técnica del mismo de que se trate (ver Cuadro 5 más abajo); inclusive cuando se intenta graduar estos fenómenos (en débiles, moderados y fuertes o extremos²²⁹), esto se produce en función de valores numéricos objetivos²³⁰. Esta descripción se antoja mucho más aséptica y alejada de la carga subjetiva que supone la introducción del término desastre. Sin embargo, también podemos encontrarnos con el término catástrofe utilizado para referirse al evento o fenómeno meteorológico o geofísico (terremoto, tsunami...) constituyendo una categoría superior a estos tipos de catástrofe, haciendo al mismo tiempo referencia de manera más general al hecho²³¹.

143. A continuación, se ofrece una clasificación (no exhaustiva) de aquellos eventos que normalmente son considerados catástrofes. En función de la fuente esta clasificación puede variar, siendo integrado algún evento como subtipo dentro de otro. A pesar de ello, el objetivo de este Cuadro es exponer la diversidad de eventos o fenómenos de origen

²²⁷ A veces ésta misma es la clasificación utilizada respecto de los desastres naturales en subgrupos, así por ejemplo, el C.R.E.D. divide los desastres en dos grandes grupos: naturales y tecnológicos, y los naturales, a su vez, en cinco subgrupos (geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos y biológicos) y cada uno de ellos en subtipos, *vid.* en GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2013: The numbers and trends*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (C.R.E.D.), 2014, disponible en: <http://www.cred.be/publications>.

²²⁸ No siempre se sigue esta regla por parte de la doctrina contemporánea, principalmente debido al uso de datos estadísticos sobre catástrofes producidos en otras áreas. Así, un artículo enfocado desde el punto de vista matemático emplea en algunas gráficas el término desastre y en otras el nombre del fenómeno (terremoto, tsunami...), *vid.* las gráficas de BUDI PARWANTO, N. y OYAMA, T., «A Statistical Analysis and Comparison of Historical Earthquake and Tsunami Disasters in Japan and Indonesia» en *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 7 (2014), principalmente pp. 6, 10 y 11.

²²⁹ Sobre la gradación *vid.* entre muchos otros, http://www.rinamed.net/docs/prof/inundaciones_2003/Archivos%20comunes/LexicoMeteorologico.PDF.; respecto a los fenómenos extremos *vid.* la información sobre fenómenos meteorológicos extremos de la Organización Meteorológica Mundial en <http://severe.worldweather.wmo.int/>.

²³⁰ De hecho, en el METEOTERM (la base de datos terminológica oficial de la O.M.M., accesible en línea en <http://wmo.multicorpora.net/MultiTransWeb/Web.mvc>, no aparece el término desastre o catástrofe.

²³¹ Un ejemplo lo encontramos en la clasificación del C.R.E.D. (*vid.* *EMDAT Database* en <http://www.emdat.be/new-classification>), que es empleada, entre otros, por el *Word Disaster Report* de la F.I.C.R. (*vid.* F.I.C.R., *World Disaster Report 2014. Focus on culture and risk*, 2014, disponible en: <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>, pp. 215 y ss.).

natural, es decir, sin que exista acción del ser humano, que en algunos casos son considerados en sí mismos como catástrofes.

Cuadro 12
Clasificación de los eventos

Grupo	Evento
Meteorológicos ²³²	Ciclón tropical, helada, huracán, lluvia, nevada, niebla, tifón, temperatura extrema (ola de calor/frío), tormenta, tormenta eléctrica, tornado, viento
Climatológicos	Incendios ²³³ , sequía
Geofísicos ²³⁴	Erupción volcánica, licuefacción, movimiento de tierra, terremoto
Hidrológico ²³⁵	Acidificación, avalancha, avenida/inundación/crecida, corrimientos de tierra, fenómenos acuáticos (<i>seiche</i> , olas gigantes, tsunami)
Biológico ²³⁶	Epidemia, infestación de insectos, pandemia
Extraterrestre ²³⁷	Combustión aérea, tormenta geomagnética, ola/erupción solar

Fuente: elaboración propia.

144. A pesar de la regularidad con que se suele denominar catástrofe a estos eventos (por ejemplo, la catástrofe del Vesubio, cuando se hace referencia a la erupción de este volcán), creemos en nuestra opinión, que éstos en lugar de considerarse catástrofes en sí mismos, deben referirse a la categoría mayor de riesgos o amenazas; es decir, pasarían a formar parte de la definición como un elemento más. El fundamento de este planteamiento se encuentra en que pueden producirse alguno de estos eventos y sin embargo, no tenemos que estar ante una situación catastrófica, siempre y en todo caso. Así, por ejemplo, la producción de lluvias de gran magnitud en medio del Océano Pacífico sin ninguna embarcación o aeronave cerca, no dará como resultado

²³² Vid. U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, pp. 10-12.

²³³ Únicamente los producidos por la naturaleza.

²³⁴ Vid. en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, pp. 13 y ss.

²³⁵ Vid. en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, pp. 10-12; O.M.M. y U.N.E.S.C.O., *Glosario Hidrológico Internacional*, 2012, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/hwrr/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf.

²³⁶ Vid. www.preventionweb.net.

²³⁷ Instituto Geográfico Nacional (www.ign.es) y *EMDAT Database*.

ninguna catástrofe natural, ni tecnológica o medioambiental. Por ello, en ningún caso debería asimilarse la catástrofe a efectos jurídicos con el evento climático o meteorológico que puede dar lugar a la misma.

145. En este sentido, la catástrofe es un fenómeno en proceso²³⁸. Si nos centramos en las de tipo natural, la catástrofe tendrá un origen, una causa, que normalmente corresponderá con un evento meteorológico (p.e. un incendio, una nevada o un terremoto), pero también pueden darse diversas causas yuxtapuestas o concatenadas (así, una sequía que produce un incendio que a su vez origina una desertificación del terreno, generando más sequía). Por ello, al ser un fenómeno factual, en proceso, con causa y con consecuencias, tal vez sea más adecuado denominar *situación de catástrofe* al fenómeno con consecuencias que son relevantes para el derecho (p.e.: daños materiales y personales). Sobre esta problemática se ahondará en el Capítulo II de este trabajo.

3.3. Noción social: percepción del riesgo

146. A pesar de la aparente objetividad de esta óptica científica, algunos autores²³⁹ defienden que el concepto de catástrofe debe aglutinar tanto los elementos de las Ciencias Naturales como de las Ciencias Sociales. Es en este momento cuando nos encontramos con las percepciones que del riesgo y las catástrofes se tengan. El problema estriba en que esta construcción social en torno a la catástrofe resulta

²³⁸ Seguimos en cierto modo lo reflejado por el profesor THOUVENIN al indicar que la catástrofe puede ser considerada como una situación más que como un hecho, *vid.* THOUVENIN, J.-M., «La définition...», *op. cit.*, p. 43.

²³⁹ En este sentido, WESTGATE y O'KEEFE entienden que la inexistencia de una definición unánime ha sido fruto de la rigidez de esa disciplina científica, en contra de opiniones como la de R. W. KATES (defensor de una aproximación desde la tecnología y la ingeniería alejada de las ciencias sociales), *vid.* WESTGATE, K.-N. y O'KEEFE, P., *Some Definitions of Disaster*, University of Bradford Disaster Research Unit, Occasional Paper No. 4, junio (1976), p. 1.

excesivamente subjetiva, dando como resultado que una situación sea considerada o no catástrofe según el punto de vista del observador²⁴⁰.

147. Muy relacionada con las catástrofes tecnológicas nos encontramos con la problemática de la aceptación por parte de la sociedad de determinados riesgos. Un ejemplo típico es la más que habitual protesta de unos habitantes por el posible emplazamiento cerca de sus viviendas de una instalación que entrañe algún riesgo (como una central nuclear o un vertedero de residuos)²⁴¹. De hecho, este tipo de oposición social se la conoce como *Not In My Backyard* 'No en mi jardín' (*N.I.M.B.Y.*, por sus siglas en inglés)²⁴². Este fenómeno demuestra una cada vez mayor preocupación de las sociedades, y entre ellas la internacional, por los riesgos en sí mismos y por extensión de las posibles catástrofes derivadas de ellos.

148. Por ello, la cuestión del riesgo resulta compleja, pues si bien se desea evitarlos (por las propias personas y por los gobernantes), solo deben sortearse aquellos riesgos reales y no los que pueden ser imaginados por cualquier persona, pues de lo contrario se estaría ante un gasto ingente de recursos que a nada conllevaría²⁴³. Los autores

²⁴⁰ Para PELANDA la noción social de desastre sería la siguiente: «Los desastres pueden ser vistos como manifestación de las vulnerabilidades sociales de una sociedad»; PELANDA, C., «Disaster e Vulnerability Sociosistémica», en *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol. 22 (1981), pp. 507-532. Un estudio desde la perspectiva antropológica de las catástrofes puede verse en QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: the Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters», en *Preliminary Paper*, Núm. 301 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware, especialmente pp. 4-5; LINAYO, A., «Aproximaciones a la problemática de los desastres desde tres concepciones de la relación hombre-naturaleza», en *Revista Académica e Institucional. Arquetipo de la UCP*, Vol. 4 (2012), pp.39-48.

²⁴¹ Como sucedió, entre los muchos ejemplos, en la disputa por la construcción (paralizada desde 2015) de un Almacén Temporal Centralizado o A.T.C. (que pudiese ser considerado un «cementerio nuclear») en Villar de Cañas, en la provincia de Cuenca, y que ha propiciado un conflicto político-administrativo en torno a los partidarios y detractores de éste; véase entre las muchas referencias periodísticas, en https://politica.elpais.com/politica/2018/01/15/actualidad/1516027550_645205.html.

²⁴² Vid. LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 142. Caso paradigmático lo constituye igualmente, el que motivara la Sentencia del T.E.D.H. «López Ostra v. Spain», de 9 de diciembre de 1994, asunto 16798/90, que tuvo como origen la instalación de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos.

²⁴³ Como muy bien señala LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 117. En este sentido, algunos proponen una metodología del riesgo que permita estimar los daños potenciales de los eventos meteorológicos o climáticos tanto para las poblaciones existentes y futuras que emplee cualquier tipo de información disponible; vid. U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of*

apuntan a que hay que realizar la distinción entre lo que sea riesgo real, objetivo, que es «el analizado por la ciencia», y el riesgo irreal o percibido desde un análisis no experto²⁴⁴. Existen dos teorías respecto del concepto de riesgo: la Teoría objetivista y la Teoría subjetivista. Para ambas, podemos hablar de riesgo real cuando existe una *probabilidad medible de daño*²⁴⁵.

149. Una vez que consideramos que el riesgo es real, es decir, que existe una probabilidad de que pueda producirse un daño, debemos determinar el nivel de riesgo que la sociedad estaría dispuesta a admitir sin que ello suponga merma en sus estándares de vida. Aquí nos encontramos ante la cuestión del *riesgo aceptable*²⁴⁶. Éste (en términos económicos se habla de *nivel óptimo de riesgo* o de *riesgo óptimo*), es aquél donde se encuentra el mínimo entre los costes de reducir el riesgo y el nivel de pérdidas esperadas²⁴⁷, teniendo en cuenta la posibilidad de las alternativas presentadas, es decir, «aquéllas que están a nuestro alcance, y no a aquélla que sería la mejor pero que no está disponible»²⁴⁸. El problema que subyace a este análisis numérico costes-beneficios es que existen parámetros que no podrán cuantificarse (*v. gr.* protección del medioambiente, libertad de expresión o libertad personal)²⁴⁹.

Expert Group Meeting (9-12 July 1979), doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, pp. 25-29, especialmente p. 25.

²⁴⁴ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, pp. 117-118. Para este autor, «riesgo real es tal cuando hay suficiente razón para creer que existe una secuencia causal que puede producir el evento no deseado», *vid.* LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 122.

²⁴⁵ *Vid.* sobre ambas teorías, así como ejemplo de sus defensores en LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 122, nota 81.

²⁴⁶ La cuestión del «riesgo aceptable» ha sido objeto de estudio principalmente en relación con la peligrosidad de sustancias (por ejemplo, las cancerígenas) o tecnologías; *vid.* entre otros: LOWRANCE, W.-W., *Of Acceptable Risk: Science and the Determination of Safety*, William Kaufmann, Stanford, 1976; STARR, C., «Risk Management, Assessment, and Acceptability», en *Risk Analysis*, Vol. 5, Issue 2 (1985), pp. 97-102; MILVY, P., «A General Guideline for Management of Risk from Carcinogens», en *Risk Analysis*, Vol. 6, Issue 1 (1986), pp. 69-79; CORBETT, J.-O., «Risk Assessment Criteria for Radioactive Waste Disposal», en *Risk Analysis*, Vol. 8, Issue 4 (1988), pp. 575-580.

²⁴⁷ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...» *op. cit.*, p. 123, nota 85.

²⁴⁸ *Ibíd.*, p. 123.

²⁴⁹ *Ibíd.*, p. 124.

150. Respecto del nivel de riesgo que sea aceptable o no, éste dependerá profundamente de la escala de valores e intereses de cada individuo o sociedad; por ello, como afirmara LOSADA MAESTRE «no para todos son aceptables los mismos riesgos»²⁵⁰. En el mismo sentido, también puede verse una falta de unanimidad por parte de los científicos en sus propios análisis, en teoría objetivos. Así, por ejemplo, sobre el *cambio climático*²⁵¹, antes conocido como *calentamiento global*, o las distintas pruebas practicadas por peritos que se desarrollan en el seno de un procedimiento judicial que ponen la ciencia al servicio de la parte que los haya contratado.

151. De todo lo anterior podemos extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, la determinación de lo que sea catástrofe más allá de la idea coloquial de ‘suceso que produce gran dolor’, no es en absoluto fácil. Tanto la reglamentación científica como la social, centrada en la percepción del riesgo de las sociedades ayudan a perfeccionar la definición de catástrofe, sin embargo, debemos ser cuidadosos a la hora de escoger sus elementos.

²⁵⁰ Ibid., p. 124.

²⁵¹ En materia de cambio climático, aunque existe una amplísima mayoría de científicos agrupados en torno al I.P.C.C. que defienden el papel del ser humano en los cambios globales del clima, se ha formado un grupo antagonista a este pensamiento en torno a la *International Climate Science Coalition* (I.C.S.C.), para la defensa de lo que denominan un «realismo climático y energético» contrario a las medidas de reducción del CO²; *vid.* sobre ésta <http://www.climate-science-international.org/>.

4. LA NECESIDAD DE UN ESTUDIO SOBRE CATÁSTROFES EN DERECHO INTERNACIONAL

152. La creciente preocupación sobre las catástrofes que parece tener la comunidad internacional –mostrada, entre otros ejemplos, en la prestación de socorro en caso de desastre en la actualidad²⁵²– no se ha visto acompañada de un desarrollo normativo de la misma envergadura; ello a pesar de que, como se explicará en el Capítulo III, los aspectos normativos de las catástrofes empezasen a estudiarse, principalmente, en la segunda mitad del siglo xx.

153. Actualmente, nos encontramos con un conjunto de normas que muestran cierta incoherencia a nivel sustantivo y formal (*v. gr.* en el aspecto terminológico²⁵³) o distinto nivel de desarrollo normativo, entre

²⁵² *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 9.

²⁵³ En concreto destaca la llamada a una terminología común en el ámbito internacional; *vid.* en este sentido los trabajos del O.I.E.W.G., entre otros el *Report - Technical Briefing on Terminology 4 September 2015*, Palacio de las Naciones, Ginebra, 2015, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/45462_terminologytechnicalbriefingreport.pdf, donde se pone de manifiesto esta necesidad, así como las dificultades que conlleva aparejadas. En este sentido, y a pesar de que se venía trabajando desde 1979 en un catálogo de definiciones relacionadas con catástrofes, en 2015 se creó el O.I.E.W.G. con la finalidad de actualizar dicho catálogo. En la reunión técnica sobre terminología (*vid. Report - Technical Briefing on Terminology... op. cit.*, pp. 1 y 3) se mencionó por los ponentes que el primer intento de la U.N.I.S.D.R. de ofrecer una terminología relacionada con las catástrofes databa de 2002, posteriormente revisada y publicada en 2004 en *Vivir con el riesgo* (ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo... op. cit.*, sin embargo, encontramos como primer intento de estandarización de términos en el seno de NN.UU. la publicación de la U.N.O.C.H.A.: U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980. Este estudio incipiente fue actualizado y ampliado considerablemente -convirtiéndolo en un verdadero glosario- en la publicación NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*, n.p.

otros hándicaps, todo ello fruto de una grave deficiencia y dispersión normativa. Por ello, no es de extrañar que desde múltiples foros se reclame un desarrollo del sistema legal relativo a las catástrofes²⁵⁴.

154. El Derecho Internacional de Catástrofes, si bien ha experimentado una creciente evolución (principalmente en el ámbito regional, y con escaso movimiento en el universal) dista mucho del nivel de desarrollo que ofrecen otros sectores del Derecho Internacional como son los relativos a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario²⁵⁵. En este sentido, no existe un concepto unánime de catástrofe ni de su tipología, ni en la doctrina científica ni en los Tratados; por ello, es necesario un estudio no sólo de qué actividades se realizan en la gestión de las catástrofes (aspecto descriptivo), sino también de «los principios y normas que rigen las medidas adoptadas»²⁵⁶.

²⁵⁴ Entre muchos otros, así se pronunciaron: el Secretario General de NN.UU. al sugerir que se promoviesen «[...] iniciativas para elaborar un marco jurídico de la asistencia internacional en casos de desastres naturales y situaciones de emergencia ambiental, describiendo las responsabilidades de los países que prestan apoyo y de los que lo reciben. Los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de elaborar un convenio sobre el despliegue y la utilización de los equipos internacionales de búsqueda y rescate en zonas urbanas. Un convenio de esa índole aportaría un marco operativo para las cuestiones complejas, como la utilización del espacio aéreo, las reglamentaciones aduaneras para la importación de equipos, las responsabilidades respectivas de los países aportantes y los países receptores, que deben resolverse antes de la iniciación de la respuesta internacional ante un desastre natural repentino», *vid. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/55/82-E/2000/61, de 30.5.2000, pfo. 135, letra m), p. 27; la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (F.I.C.R.), cuyos estudios en materia de D.I.C. constituyen una fuente de información de gran valor, señalaba a principios de este siglo que «no existe una fuente de derecho internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones en materia de respuesta y socorro en casos de desastre», *vid. F.I.C.R., World Disasters Report 2000. Focus on public health*, 2000, p. 145; la O.E.A. en su Resolución 2314 de 7 de junio de 2007, pfo. 3 c), *vid. AG/RES. 2314 (XXXVII-O/07), Reducción de desastres naturales, gestión de riesgos y asistencia en casos de desastres naturales y otros desastres*, disponible en O.E.A., *Asamblea General. TRIGÉSIMO SÉPTIMO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES. ACTAS Y DOCUMENTOS*, Volumen I, 2006, p. 238 y ss. Igualmente por parte de la doctrina son legión los autores que han manifestado la necesidad de una regulación global en materia de catástrofes, *vid.*, entre otros, FARBER, D., «Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law», en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 16 (2013), p. 40; FARBER, D., «International Law and the Disaster Cycle», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESITSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 7-9.

²⁵⁵ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 9.

²⁵⁶ *Vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, 2006, p. 520.

155. Dadas las tendencias de crecimiento en el número e importancia de las catástrofes, como se ha señalado al principio de este Capítulo, el estudio de este fenómeno se ha demostrado urgente y actual, como indicaba el Relator Especial VALENCIA OSPINA en su Informe Preliminar ante la C.D.I.²⁵⁷. La trascendencia de las catástrofes permite considerarlas objeto de estudio desde el punto de vista internacional²⁵⁸, y en ello juegan un papel claramente predominante las distintas aproximaciones desde la esfera de la Organización de las Naciones Unidas, destacando la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales a través de la Resolución de su Asamblea General 44/236, de 22 de diciembre de 1989²⁵⁹, así como los recientes trabajos en el seno de la Comisión de Derecho Internacional bajo el tema «Protección de las personas en caso de desastre»²⁶⁰. Así quedó patente cuando la C.D.I. respaldó el tema como objeto de estudio a largo plazo²⁶¹. De hecho, en la sinopsis del tema se pone de manifiesto que esta cuestión forma parte de las «nuevas cuestiones surgidas en el ámbito del derecho internacional y preocupaciones urgentes de la comunidad internacional en su conjunto»²⁶². Igualmente se refleja por el hecho de haber pasado del programa de trabajo a largo plazo al

²⁵⁷ Vid. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su septuagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, 2008, pp. 355 y 356.

²⁵⁸ THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 41.

²⁵⁹ Doc. NN.UU. A/RES/44/236.

²⁶⁰ Su inclusión se realizó en el 58º período de sesiones de la Comisión; *vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, 2006, p. 468.

²⁶¹ Pues según se indicó, los temas debían: «a) [...] reflejar las necesidades de los Estados en materia de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional; b) [...] encontrarse en una etapa suficientemente avanzada desde el punto de vista de la práctica de los Estados para permitir el desarrollo progresivo y la codificación; c) [...] ser concreto[s] y viable[s] para el desarrollo progresivo y la codificación»; a lo que se añadía la posibilidad de incluir temas distintos a los clásicos, «que reflejaran las nuevas cuestiones surgidas en el ámbito del derecho internacional y las preocupaciones urgentes de la comunidad internacional»; *vid.* los criterios de la C.D.I. para los temas de estudio a proponer en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1997, vol. II, Segunda Parte, pp. 72 y 73.

²⁶² *Vid.* en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, 2006, Anexo C, pp. 519 y ss.

programa de trabajo de la Comisión en tan solo un año, salto reservado a las cuestiones que por un lado se encuentran lo suficientemente maduras para ser trabajadas y por otro, tienen la suficiente importancia o urgencia como para requerir el estudio sin postergarlo. Por tanto, se refleja la necesidad de un desarrollo legislativo de esta cuestión, la posibilidad del mismo, así como su novedad en el campo de estudio.

156. La falta de un corpus jurídico desarrollado en D.I.C. produce una fuerte inseguridad jurídica, al no estar determinadas con claridad las obligaciones y derechos de las partes implicadas, sean éstas Estados, organizaciones internacionales, individuos (nacionales del Estado o Estados afectados, o de terceros países) u Organizaciones no gubernamentales, etc. Esta inseguridad jurídica produce fricciones, pues en la actividad normal de los Estados se encuentra la de mejorar la seguridad evitando peligros o riesgos para su población²⁶³.

157. En nuestra opinión, el estudio de las catástrofes desde la óptica del Derecho Internacional Público debe afrontarse con un enfoque global, tal y como se propuso a la C.D.I. el estudio del tema en sus orígenes²⁶⁴.

²⁶³ En este sentido WOOLLACOTT afirmaría que los Gobiernos tienen como una de sus principales preocupaciones la de evitar los peligros del desarrollo tecnológico y económico, *vid.* WOOLLACOTT, M., «Risky Bussiness, Safety» en FRANKLIN, J. (ed.), *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1992, pp. 47 y 120. En este mismo sentido LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...», *op. cit.*, pp. 77, 82 y especialmente 98.

²⁶⁴ Es decir, no sólo rellenando lagunas existentes, incluyendo la mayoría de los aspectos, aunque sea a nivel general; *vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, 2006, pfo. 36, p. 536.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO I

158. En los epígrafes que anteceden se han expuesto las razones según las cuales, las catástrofes han ido adquiriendo mayor importancia hasta nuestros días, y lo que es más importante, por qué preocuparse de las catástrofes, o dicho de otro modo, «por qué importan estos fenómenos». Muchos y variados son los factores que en nuestra opinión permiten determinar la importancia de las catástrofes. Así, nos encontramos, principalmente, con factores como su constante aparición a lo largo de la historia, la influencia de los medios de comunicación, su internacionalización (en cuanto al fenómeno y sus consecuencias), su desigual afectación en función de la región o del nivel de desarrollo del territorio que lo sufre, el aumento del número de víctimas y de los perjuicios económicos asociados, la reacción social frente a éstas y su conexión con la seguridad internacional. De los aspectos enunciados anteriormente para justificar la importancia de las catástrofes cabe destacar, por un lado la frecuencia en su producción, así como el haberse constituido en objeto de estudio por la Comisión de Derecho Internacional²⁶⁵. La relación de las catástrofes con todos estos factores y sobre todo sus consecuencias perniciosas, permitirían afirmar la importancia de estos fenómenos y justificarían su actualidad.

159. Además, los registros han ofrecido datos significativos sobre las catástrofes explicitando la relación entre éstas y la pobreza o los bajos

²⁶⁵ En este mismo sentido, *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., «La Comunicación...» *op. cit.*, pp. 86 y 87.

niveles de desarrollo incipientes. Esto demuestra que es en estos Estados menos desarrollados sobre los que debería centrarse el foco de atención para que se desplegasen acciones en materia de gestión de catástrofes. Igualmente, deben mejorarse las condiciones de desarrollo de estos Estados más vulnerables para, de este modo, evitar el mayor número de consecuencias tanto personales, materiales como medioambientales.

160. Como ha quedado reflejado anteriormente, la preexistencia de catástrofes es un factor coadyuvante de nuevas catástrofes, por ello, es necesario que se tomen medidas encaminadas a ofrecer respuestas urgentes y eficaces que permitan estabilizar la crisis rápidamente, evitando de este modo que las consecuencias del primer fenómeno no puedan producir un segundo.

161. Igualmente, en las líneas que preceden se ha puesto de manifiesto que las nociones de catástrofe o desastre han ido evolucionando a lo largo del tiempo, sin embargo, sigue persistiendo la idea coloquial de daño de gran magnitud. En este sentido, entendemos que debe realizarse una distinción entre las concepciones de catástrofe en sentido jurídico y en sentido coloquial o referidas a los eventos meteorológicos (o de otro tipo) originadores de éstas.

162. La noción social de catástrofe introduce como eje vertebrador la idea de riesgo. No obstante, como se ha visto anteriormente, la concepción del riesgo está íntimamente ligada a la percepción subjetiva que se tenga de éste y por tanto, introduce un elemento *subjetivador* de esta noción. Por ello, debemos ser cuidadosos en la configuración de la definición de catástrofe, restringiendo al máximo los elementos intangibles, en aras a ofrecer una definición lo más objetiva posible y por ende, utilizable ante cualquier situación.

163. Dada la importancia acuciante de las catástrofes, unida al bajo desarrollo normativo e institucional del D.I.C., se hace necesario un corpus jurídico destinado a la regulación internacional de las catástrofes, respondiendo así, al concepto de Derecho Internacional Público ofrecido por el profesor RODRÍGUEZ CARRIÓN, como «conjunto de normas jurídicas que regulan la sociedad internacional y las relaciones de sus miembros *en la consecución de sus intereses sociales colectivos e individuales*»²⁶⁶, y en consonancia con los desarrollos en el campo de regulación de este ordenamiento jurídico²⁶⁷.

²⁶⁶ Énfasis añadido. *Vid.* RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 6ª Edición, Madrid, 2006, p. 65.

²⁶⁷ *Vid.* entre muchos otros, las distintas funciones del D.I.P. en CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 44-46.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO I

Estudios estadísticos más relevantes respecto de las catástrofes, pueden verse en los *Annual Disaster Statistical Review*, publicados anualmente por el CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS (C.R.E.D.), disponibles en línea en <http://www.cred.be/>; los perfiles por países del *The O.F.D.A./C.R.E.D. International Disaster Database*, Université Catholique de Louvain, Bruselas, disponible en: http://www.emdat.be/country_profile/index.html, con información de las distintas catástrofes así como de las personas fallecidas, afectadas y daños económicos de las mismas; igualmente, los *World Disasters Report* de publicación anual por la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, disponibles en: <http://www.ifrc.org/publications-and-reports/world-disasters-report/>.

Publicaciones que contienen listados sobre los distintos desastres que han acontecido a lo largo de la historia, puede verse, entre otros, en DE AZCÁRRAGA, J.-A., *En torno al conocimiento científico: ciencia y sociedad*, Universitat de Valencia, Valencia, 1997; VV.AA., *1.001 Desastres Naturales*, Servilibro, 2014; KELLER, G. y KERR, A.-C., *Volcanism, Impacts, and Mass Extinctions: Causes and Effects*, The Geological Society of America, Cardiff, 2014; COPPOLA, D.-P., *Introduction to International Disaster Management*, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, 2015; *Chronology of Industrial Disasters*, compiled by G. Draffan, recurso electrónico, disponible en: <http://www.endgame.org/industrial-disasters.html>.

Publicaciones relativas a las catástrofes en cuanto que fenómenos: DENIS, H., *Gérer les catastrophes. L'incertitude à apprivoiser*, Les Presses de

l'Université de Montreal, 1993; KREPS, G.-A., «Disaster as Systemic Event and Social Catalyst: A Clarification of Subject Matter», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995); DENIS, H., *La Réponse aux catastrophes: quand l'impossible survient*, Presses internationales polytechnique, 2002.

Sobre el análisis de riesgos y políticas públicas, puede verse la obra de LOSADA MAESTRE, R., «La percepción y el análisis de riesgos», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 115-141.

En lo concerniente a la relación entre catástrofes y seguridad humana, seguridad internacional y política de defensa: PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Crisis y Derecho Internacional. A Propósito del Caso Granda (Venezuela/Colombia)», en *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 3, núm. 5 (2005), pp. 567-611; MÉNDEZ MARTÍNEZ, C., «Los retos de la defensa europea y el papel de España», en INSTITUTO CHOISEUL, *Retos de la Seguridad y defensa europeas: el papel de España*, Notas estratégicas del Instituto Choiseul, 2015; TORROJA MATEU, H. «Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), pp. 241-263.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO II.

CATÁSTROFE: UNA APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN JURÍDICA Y TIPOLOGÍA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción al Capítulo II

164. Como ha quedado reflejado en el Capítulo que precede, es necesario un estudio desde el punto de vista jurídico-internacional que permita determinar los elementos, reglas, mecanismos e instituciones relacionados con las catástrofes.

165. Tras ofrecer el marco general respecto de la trascendencia de este fenómeno y de algunas nociones empleadas en distintos ámbitos no jurídicos, en este Capítulo se ofrecerá un estudio exhaustivo de las distintas definiciones de catástrofe ofrecidas en distintos instrumentos nacionales e internacionales, así como por parte de la doctrina académica. También se abordarán sus elementos y tipología, con el objetivo de determinar de forma concreta el objeto de estudio de este trabajo, que constituye al mismo tiempo el ámbito de aplicación material del Derecho Internacional de Catástrofes.

166. Este Capítulo II supone la segunda parte del paso previo al estudio del D.I.C. Por un lado, se ofreció una panorámica general de la catástrofe como fenómeno y su proceso de formación en el Capítulo I, para en el II, centrarnos en determinar qué es la catástrofe desde el punto de vista jurídico. Para ello se analizarán las distintas definiciones emanadas de las distintas fuentes jurídicas nacionales e internacionales, lo que nos permitirá un análisis de sus elementos (la amenaza, las consecuencias y las actuaciones de emergencia) así como

de los términos relacionados (calamidad pública, protección civil, etc.). Finalizamos este Capítulo ofreciendo una catalogación de las catástrofes en función de su tipología (y relacionada con la de la amenaza que la originó) como nacional-internacional, natural-antrópica-mixta y predecibles-impredecibles.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: HACIA UNA DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE

167. Son muchos y muy variados los vocablos que se emplean en las distintas fuentes para designar una catástrofe. En este sentido, se suelen utilizar indistintamente expresiones tales como amenaza, calamidad, catástrofe, desastre, disrupción²⁶⁸, emergencia, salvamento, situación de calamidad²⁶⁹, situación catastrófica, socorro, perturbación, riesgo colectivo²⁷⁰, y un largo etcétera²⁷¹. Esta circunstancia no es exclusiva del ámbito hispanohablante, al contrario, también son muchos los términos que se emplean en idiomas de nuestro entorno cercano, como el inglés, el francés, el italiano o el portugués²⁷². Esta problemática terminológica no es única de los trabajos académicos sino que puede encontrarse igualmente en el seno de organizaciones internacionales tan relevantes como la propia Naciones Unidas²⁷³.

²⁶⁸ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit. p. 2.

²⁶⁹ Vid. v. gr. su uso en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pfo. 36, p. 14. Parece que aquí confronta los términos situaciones de calamidad con desastres.

²⁷⁰ Vid. Ley española 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, B.O.E. núm. 22, de 25.1.1985 (derogada por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil).

²⁷¹ De este modo, en la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre* se utilizan los términos «desastres», «catástrofes» y «calamidades» de forma indistinta; vid. Preámbulo de la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 6 de julio de 1991*, aprobada en el 21º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile el 6 de julio de 1991, *OAS Official Records* (OEA/Ser.A/49 (SEPF) (EEPF), p. 15, entrada en vigor 17.10.1996, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-54.html>.

²⁷² Vid. los términos usados en sentido coloquial en los párrafos 140 y 141 de este trabajo.

²⁷³ Vid. por ejemplo, la problemática a la hora de traducir en los documentos oficiales de Naciones Unidas los términos «reducción del riesgo de desastre» y «mitigación» en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, Asamblea General, documentos oficiales, sexagésimo octavo

168. La complejidad conceptual se ve aumentada en ocasiones por la incorporación de «adjetivos» al término catástrofe. De este modo, resulta fácil encontrarse con las expresiones catástrofe ecológica²⁷⁴, catástrofe nuclear, catástrofe humanitaria, entre otras. Por lo general, cuando se utilizan estos adjetivos se pretende relacionar la situación gravemente dañina con un ámbito o esfera; así, la «catástrofe ecológica» se referirá a una situación que ha producido importantes daños al medioambiente o la ecología y la «catástrofe humanitaria» indicará un gran perjuicio o sufrimiento para las personas²⁷⁵. Ello es debido, como ya se ha apuntado anteriormente en este trabajo²⁷⁶, a que sigue predominando el significado de catástrofe como suceso aciago de gran envergadura, sinónimo de tragedia. Sin embargo, la definición jurídica del mismo no tiene por qué seguir esta tendencia.

169. Al igual que ocurría con la noción coloquial de catástrofe (como se ha expuesto en el Capítulo I), su noción jurídica ha evolucionado desde la referencia al evento físico hasta poner el énfasis en los caracteres sociales²⁷⁷. De hecho, el concepto de catástrofe ha sido desarrollado en gran medida en el campo de la Sociología²⁷⁸.

período de sesiones, Suplemento n.º 10 (A/68/10), pp. 96 y 98, notas pie 366 y 368, respectivamente; o de los términos «*liability*» o «*responsibility*» traducidos por «responsabilidad» en español, *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/360/Corr.1, de 23.6.1982, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, Segunda parte, p. 63, nota 6 y p. 70, párr. 30.

²⁷⁴ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 19.

²⁷⁵ Sobre la catástrofe humanitaria *vid.* en este trabajo sobre *emergencia compleja*, en párrs. 269 y 299.

²⁷⁶ Principalmente, párr. 141.

²⁷⁷ QUARANTELLI, E.-L., «What Is a Disaster?», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), p. 221. Ejemplo de este énfasis en la perspectiva social de las catástrofes puede verse, entre otros en: WISNER, B., BLAICKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., *At Risk... op. cit.*

²⁷⁸ *Vid.*, algunos de los trabajos que desde este ámbito se han ofrecido relacionados con el concepto de catástrofe en: STODDARD, E., *Conceptual Models of Human Behavior in Disaster*, Texas Western Press, Texas, 1968; WESTGATE, K.-N. and O'KEEFE, P., *Some Definitions of Disaster*, University of Bradford Disaster Research Unit, Occasional Paper No. 4, Junio (1976); CLAUSEN, L. *et al.*, «New Aspects of the Sociology of Disaster: A Theoretical Note», en *Mass Emergencies*, Vol. 3 (1978), pp. 61-65; QUARANTELLI, E.-L., «What is a Disaster? An Agent Specific of an all Disaster Spectrum Approach to Social-Behavioral Aspects of Earthquakes?», en JONES, B.-G y TOMAZEVIC, M., *Social and Economic Aspects of Earthquakes*, Program in Urban and Regional Studies, Cornell University, 1982, pp. 453-478;

170. El camino hacia la definición jurídica de catástrofe está lleno de vicisitudes. La complejidad que supone la diversidad (en mayor o menor medida) de definiciones de catástrofe –sin que ninguna haya alcanzado una aceptación unánime– y el hecho de que el término catástrofe (o desastre) no corresponde con un término jurídico, hace que surja el riesgo de no poder alcanzar una definición única y armonizada, e inclusive de cuestionarnos si deben dedicarse esfuerzos para ofrecerla. En nuestra opinión, existe la necesidad de ofrecer un concepto jurídico de catástrofe²⁷⁹, que sea válido y que pueda concentrar el mayor número de apoyos entre la doctrina y los operadores jurídicos, que pueda servir de base sobre la que giren las normas reguladoras de su gestión, es decir, que determine el ámbito material –*ratione materiae*– de la norma²⁸⁰. Igualmente, en el marco de este trabajo de investigación, es necesario ofrecer un concepto como paso previo al estudio de su

QUARANTELLI, E.-L., «What is a Disaster? The Need for Clarification in Definition and Conceptualization in Research», en SOWDER, B. (ed.), *Disasters and Mental Health: Selected Contemporary Perspectives*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1985, pp. 41-73; QUARANTELLI, E.-L., «What Should We Study? Questions and Suggestions for Researchers about the Concept of Disaster», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 5 (1987), pp. 7-32; DYNES, R.-R., *Conceptualizing Disaster in Ways Productive for Social Science Disaster Research*, Disaster Research Center, University of Delaware, 1993; el número monográfico dirigido por QUARANTELLI en la revista *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), pp. 221-372; PERRY, R. y QUARANTELLI, E.-L. (eds.), *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Books, Philadelphia, 2005; QUARANTELLI, E.-L., «Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina», en la web *Understanding Katrina. Perspectives from the Social Sciences*, recurso electrónico, publicado 11 de junio de 2006, disponible en: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>; PERRY, R., «What is a disaster?», en RODRIGUEZ, H., QUARANTELLI, E.-L. y DYNES, R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, 2007, pp. 1-15, entre muchos otros.

²⁷⁹ Necesidad que ya era puesta de manifiesto por la doctrina en la década de los 90, tras varios años de trabajo sobre el tema; *vid.* QUARANTELLI, E.-L., «What Is a Disaster?», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), p. 223. Sin embargo, incluso en nuestros días, más de dos décadas después, sigue existiendo debate doctrinal respecto de las cuestiones conceptuales, como demuestra el reciente informe de U.N.I.S.D.R. sobre terminología: Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, en *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V, doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016.

²⁸⁰ Esta misma importancia se destaca en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12. Igualmente, sobre esta preocupación fundamenta BARTOLINI su trabajo respecto del concepto de catástrofe, *vid.* BARTOLINI, G., «La definizione di disastro nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale», en *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 98, núm. 1 (2015), pp. 184-191, especialmente p. 185.

regulación jurídico-internacional; en otras palabras, debe concretarse el objeto de estudio antes de analizar en detalle su regulación.

171. Pese a «la espada de Damocles» que supone esta problemática respecto de la definición de catástrofe, trataremos de ofrecer una definición jurídica, general, válida y útil tanto para el D.I.C. como para nuestra investigación. En este sentido, dicha definición debe ser: 1) *Jurídica*, pues pretendemos que el concepto sea válido para el Derecho Internacional Público, con miras a su aplicación por éste; 2) *General*, pues se pretende que sea aplicable a un gran número, si no a todas, las situaciones de catástrofe; 3) *Válida*, en cuanto a que constituya una herramienta con la que articular las distintas acciones y políticas de la gestión internacional de catástrofes, permitiendo con ello recabar el mayor número de apoyos por parte de la doctrina científica; y 4) *Útil*, en la medida en que sea provechosa para esta investigación general sobre la regulación jurídica de las catástrofes.

172. Como fase previa al estudio de la definición de catástrofe, creemos necesario dedicar unas líneas a la problemática respecto de la utilización de los términos «catástrofe» y «desastre». Como se ha mencionado anteriormente²⁸¹ en español se emplean dos vocablos para designar la misma noción: catástrofe y desastre, al contrario que como ocurre con los idiomas inglés y francés, que suele usarse uno (*disaster* y *catastrophe*, respectivamente)²⁸². Si bien en la gran mayoría de documentos de la región iberoamericana se ha optado por emplear el término «desastre»²⁸³, posiblemente fruto de la influencia del vocablo inglés *disaster*, la tendencia no es tal en el ámbito europeo,

²⁸¹ Vid. párr. 31 de este trabajo.

²⁸² Aunque en el lenguaje coloquial también existen los vocablos «catastrophe» en inglés y «désastre» en francés. Véase al respecto el párr. 140 de este trabajo.

²⁸³ Principalmente en las legislaciones nacionales del ámbito iberoamericano, con la excepción del Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)", disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Paraguay-%20Decreto%2011632%20reglamentario%20de%20la%20SEN_6bisxmb.pdf, que contempla ambos términos pero con significados distintos. Una relación exhaustiva de las definiciones de catástrofe ofrecidas puede encontrarse en el Cuadro 13 de este trabajo.

probablemente por la proximidad con el término francés *catastrophe*²⁸⁴. Por su parte, a nivel multilateral, el Convenio de Tampere de 1998 y el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil de 2000, emplean la expresión «catástrofe».

173. La utilización de uno u otro término no es unánime ni en la doctrina académica ni en los instrumentos normativos. Por ello, podemos encontrarnos con dos situaciones respecto a su utilización: 1) ambos son empleados de manera indistinta, como sinónimos²⁸⁵; 2) cada uno de ellos tiene una definición diferenciada y se refieren a elementos distintos. Otra posibilidad, aunque reducida, es aquella en la que el autor no se posiciona por ninguna definición²⁸⁶.

²⁸⁴ Así, el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000*, publicado en *B.O.E.* núm. 153, de 27.6.2001, entrada en vigor 30.6.2001; o la Ley 17/2015, de 9 de julio, de España, *del Sistema Nacional de Protección Civil*, *B.O.E.* núm. 164, de 10.7.2015; a éstos habría que añadir la doctrina académica que ha ofrecido definiciones terminológicas (entre otros: VERRI, P., *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, Comité Internacional de la Cruz Roja, reimpresión en español, 2008; y THOUVENIN, J.-M., «La définition...», pp. 41-50) y la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, *D.O.U.E.* L 347, de 20.12.2013.

²⁸⁵ Autores que emplean ambos términos como sinónimos son, entre otros, CARON, D.-D., «Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 6 y ss., especialmente p. 6 nota 6; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R., «Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2011), p. 212; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 14; TORRES CAZORLA, M.-I., «Las catástrofes: una visión desde la regulación internacional y de la Unión Europea», en FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO, *Actas de las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación. Estrategia Española de Seguridad y su Incidencia en el área mediterránea*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga (SPICUM), Málaga, 2013, pp. 35-36 y 38; PARK, K.-G., «La protection des personnes en cas de catastrophe», en *Recueil des cours*, vol. 368 (2014), p. 291.

²⁸⁶ Así, puede verse, entre otros, el *Convention and Statute establishing an International Relief Union* [Convenio y Estatuto por el que se establece la Unión Internacional de Socorro], firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, *L.N.T.S.*, vol. 135, núm. 3115; entrada en vigor el 27.12.1932; el *Agreement between the Republic of China and the United States of America concerning the United States relief assistance to the Chinese people (with Exchange of Notes)*, firmado en Nanking el 27 de octubre de 1947, *U.N.T.S.* vol. 178, entrada en vigor 27.10.1947; el *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, *B.O.E.* núm. 81, de 4.4.1960 y *Décret de publication n° 79-288 du 30 mars 1979*, *J.O.R.F.* du 10 avril 1979, p. 824; entrada en vigor el 8.3.1960; la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 6 de julio de 1991* que, pese a ser su objeto de regulación, no ofrece ninguna definición de catástrofe (o desastre); el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil*, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992, que se refiere a casos de «accidente grave, emergencia o catástrofe» (Preámbulo), pero no define qué debe entenderse por cada uno de ellos; o el Decreto 350 de 1999 (febrero 25), de Colombia,

174. Pese a no constituir la posición mayoritaria, algunos autores²⁸⁷ han elaborado una construcción conceptual para distinguir las nociones de «catástrofe» y «desastre». Así, PÉREZ DE ARMIÑO define la «catástrofe» como un

«Evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales que desencadenen un proceso de desastre»²⁸⁸.

Entendiendo por «desastre» una

«Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que

por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, Diario Oficial Núm. 43512, del 26 de febrero de 1999, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/875ES.pdf>, que no contiene una definición expresa de lo que deba considerarse una catástrofe aunque sí recoge en su Considerando ciertas consecuencias que la misma ha producido y origina la aplicación del Decreto. Igualmente, y fruto de la complejidad que supone la falta de consenso en esta cuestión pueden encontrarse iusinternacionalistas que a la hora de trabajar sobre catástrofes deciden no ahondar en el tema conceptual, para exponer someramente algunas consideraciones sobre esta problemática, *vid.* sin ánimo de exhaustividad: TORRES CAZORLA, M.-I., «Las Emergencias y Catástrofes como Riesgo para la Seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional Público a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional de Mayo de 2013», en *ICADE, Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, mayo-agosto (2014), pp. 84-92; BARTOLINI, G., «La definizione di disastro nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale», en *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 98, núm. 1 (2015), pp. 184-191, quien tras un análisis exhaustivo de la propuesta de la C.D.I., lamentablemente no ofrece su propia definición de «catástrofe».

Igualmente, no deja de resultar curioso que la propia Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI) que solicitaba al Secretario General la creación de la U.N.D.R.O. no contenía una definición de qué debía considerarse por desastre, lo que lógicamente desemboca en confusión; en este sentido TOMAN, J., *Report on the Convention for Expediting Emergency Relief*, Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984, pp. 75-87 (no publicado, disponible en archivos de Naciones Unidas en Ginebra); FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, F.I.C.R., Ginebra, 2007, p. 22, nota 64; *vid.* Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI), de 14.12.1971.

²⁸⁷ Con este posicionamiento encontraríamos en la doctrina a ALBALA-BERTRAND, PÉREZ DE ARMIÑO y QUARANTELLI, entre otros. A nivel legislativo, han seguido esta postura el U.S. Code, Título 6, Cap. 1, Sec. 311, tras la reforma introducida por la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* (Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)), Estados Unidos, al definir «catastrophic incident» como desastre natural o producido por el hombre de extraordinario nivel (sin embargo, no se define en qué consiste exactamente una *natural* o *man-made disaster*), o el Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, *por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (S.E.N.)"*, que ofrece conceptos diferenciados para cada término.

²⁸⁸ *Id.* término «catástrofe» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.

exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos»²⁸⁹.

Por otro lado, QUARANTELLI (que distingue además estos términos de otro muy relacionado y confundido con ellos, como es el de «emergencia»²⁹⁰), entiende que existe una gradación cualitativa entre ambos términos, siendo el desastre de menor entidad que la catástrofe²⁹¹.

175. Ahondando en la teorización ofrecida por PÉREZ DE ARMIÑO, la catástrofe es el desencadenante de un «proceso de crisis» que va a originar a su vez, el desastre²⁹². Para este autor, la catástrofe se asimilaría a los fenómenos meteorológicos recogidos en el cuadro 3 de este trabajo, a los que se añadirían los conflictos armados. A excepción de éstos últimos, los ejemplos de catástrofe comprendidos en esta definición (huracanes, erupciones volcánicas, sequías, accidentes nucleares...) se corresponden con la definición clásica de «amenaza». De este modo, este término es definido como

«Evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales,

²⁸⁹ Vid. término «desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.; siguiendo así las definiciones ofrecidas en el seno de Naciones Unidas, vid. definición de «desastre» en NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (DHA), *Glosario... op. cit.*, 1992, n.p.

²⁹⁰ De este modo, distingue entre las catástrofes (denominadas *disaster*) y las emergencias (*everyday emergencies* o *routine accidents*). Las diferencias no se limitan al nivel de gravedad de uno respecto de otras, como él señala «a disaster is not simply a “bigger accident” than usual», sino que existen diferencias cuantitativas relativas a la gestión, políticas o efectos de las catástrofes en las personas, grupos y Administraciones; vid. QUARANTELLI, E.-L., «Emergencies, Disaster and Catastrophes are different phenomena», en *Preliminary Paper*, Núm. 304 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware, pp. 1-2.

²⁹¹ Vid. QUARANTELLI, E.-L., «Emergencies, Disaster and Catastrophes are different phenomena», en *Preliminary Paper*, Núm. 304 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware, p. 2; QUARANTELLI, E.-L., «Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina», en la web *Understanding Katrina. Perspectives from the Social Sciences*, publicado 11 de junio de 2006, disponible en: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>. Esta idea ha sido seguida por ALBALA-BERTRAND, vid: ALBALA-BERTRAND, J.-M., «The Unlikelihood of an Economic Catastrophe: Localization & Globalization», en *Working Papers*, Queen Mary University of London, School of Economics and Finance, Núm. 576 octubre (2006), p. 2, disponible en: <https://ideas.repec.org/p/qmw/qmwecw/wp576.html>; del mismo autor «Disasters and the Networked Economy. A Book Summary», en *Working Papers*, Queen Mary University of London, School of Economics and Finance, Núm. 718 (2014), disponible en: <https://ideas.repec.org/p/qmw/qmwecw/wp718.html>.

²⁹² Vid. «Desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.

interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental»²⁹³.

176. De hecho, el propio PÉREZ DE ARMIÑO indica que su concepto de catástrofe normalmente es nombrado en inglés como *hazard*, lo cual favorece la idea de que, en realidad, a pesar del uso del término, su noción se corresponda más con la de amenaza que con la de catástrofe, independientemente de su denominación.

177. A pesar del laborioso trabajo doctrinal, en la distinción entre términos, éste carecería de utilidad práctica salvo que llevase aparejada diferentes consecuencias en el ámbito jurídico o prácticos. En este sentido, QUARANTELLI observa diferencias cualitativas en la planificación y gestión²⁹⁴. En su opinión, lo importante es que las «catastrophes require some different kinds of planning and managing than do even major disasters»²⁹⁵, aunque como indica en su trabajo, esto no significa que todos los elementos relativos a desastres no sean válidos para la planificación y gestión de las catástrofes²⁹⁶.

²⁹³ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17. Otras definiciones ofrecidas serían: «Evento amenazante, o probabilidad de que ocurra un fenómeno potencialmente dañino dentro de un área y periodo de tiempo dado», *vid.* NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*, n.p.; «Events of physical conditions that have the *potential* to cause fatalities, injuries, property damage, infrastructure damage, agricultural loss, damage to the environment, interruption of business, or other types of harms or losses», *vid.* F.E.M.A., *Multi-Hazard Identification and Assessment. The Cornerstone of the National Mitigation Strategy*, 1997, p. XXV, disponible en: https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1545-20490-4487/mhira_in.pdf, seguida por COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 32; «Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales», *vid.* NACIONES UNIDAS, *2009 UNISDR Terminología... op. cit.*, versión española, p. 5. Esta noción de 2004 ha sido ampliada en la definición más reciente ofrecida en el seno de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, que la exponen como el «Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales», *vid.* *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, *loc. cit.*, pp. 19-20.

²⁹⁴ Siguiendo con su gradación entre desastre y catástrofe, en caso de ésta última, toda o la mayor parte de las infraestructuras y los servicios de la comunidad van a verse afectados; *vid.* QUARANTELLI, E.-L., «Emergencies...» *op. cit.*, p. 2.

²⁹⁵ *Vid.* QUARANTELLI, E.-L., «Emergencies...» *op. cit.*, p. 4.

²⁹⁶ *Vid.* *ibíd.*, p. 4.

178. Sin embargo, en materia de gestión de catástrofes la distinta gradación de los daños es irrelevante, pues en la fase de prevención el objetivo es la eliminación de cualquier daño o perturbación en la sociedad afectada²⁹⁷; por ello la distinción entre uno u otro fenómeno en atención a su gravedad, no se correspondería con diferencias sustanciales en su gestión. La distinción entre términos en función del grado de gravedad que producen (el fenómeno meteorológico, en parte de las infraestructuras, y la catástrofe, en su mayor parte), no justificaría en nuestra opinión, esta distinción. Como se verá más adelante (párr. 249 y ss.) debe distinguirse entre el fenómeno (natural, antrópico o mixto) de la catástrofe en sí misma considerada. Ambos son susceptibles de medirse en función de la gravedad de los daños que producen; sin embargo, no es sólo este elemento el que nos permite diferenciarlos. Además, el problema que surge de esta interpretación dicotómica sería cuantificar los efectos cualitativos del fenómeno, es decir, cómo podría medirse la diferencia entre los *daños y perturbaciones de la catástrofe* y la *grave perturbación del desastre*²⁹⁸. Los eventos de tipo meteorológico y los conocidos como accidentes sí pueden ser objeto de cuantificación (p.e. la escala Saffir-Simpson de medición de huracanes, la escala Richter de terremotos o la I.N.E.S. para accidentes nucleares); también podrían computarse los daños, bien en número de afectados, fallecidos, heridos o el coste económico, en zonas del terreno afectado (p.e. hectáreas de terreno quemado por un incendio). Sin embargo, en nuestra opinión, la definición de catástrofe debe ser única y no depender de elementos subjetivos u objetivos, es decir, en función de si existe una persona afectada o un rango mayor.

179. En conclusión, en nuestra opinión, no encontramos suficientes razones objetivas para poder hacer una distinción entre los términos

²⁹⁷ El concepto de prevención de catástrofes será analizado en profundidad más adelante en este trabajo (Capítulo IV).

²⁹⁸ Siguiendo la conceptualización ofrecida por PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n. p.

catástrofe y desastre. En unos casos, ésta obedece simplemente a una gradación de los daños producidos durante la catástrofe, sin que queden suficientemente delimitados cuándo unos se referirían a un desastre y cuando a una catástrofe²⁹⁹. En otros casos, la distinción se fundamenta en limitar uno de los términos al evento climatológico o a la acción humana productora de la catástrofe, vaciando de contenido la noción de amenaza.

180. Por ello, carecemos de elementos que permitan una diferenciación en su significado o en sus características, más allá de su origen semántico y su evolución etimológica. Es por ello que creemos que carece de sentido hacer una distinción de ambos términos a efectos jurídicos. En este sentido, en este trabajo de investigación se podrá emplear ambos términos (catástrofe y/o desastre) como sinónimos; no obstante, preferimos el uso de la voz «catástrofe» por ser la más empleada por los autores en lengua española del ámbito europeo³⁰⁰ así como por ser la más próxima a su significado coloquial de «suceso que produce gran destrucción o daño»³⁰¹; asimismo, emplearemos los términos «disaster» y «catastrophe» para referirnos al de catástrofe en las lenguas inglesa y francesa, respectivamente.

²⁹⁹ Si bien puede resultar beneficioso establecer una escala referida a la gravedad de las catástrofes, no parece quedar adecuadamente justificado el basar en ésta la distinción entre los términos. Así, podría usarse únicamente la noción de catástrofe y dentro de éste individualizar distintos niveles de importancia o daños.

³⁰⁰ *Vid.* Cuadro 13.

³⁰¹ *Vid.* definición del D.R.A.E. en párr. 29 de este trabajo.

2. DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE

181. Antes de exponer los distintos conceptos de catástrofe ofrecidos, dedicaremos unas líneas a ciertas cuestiones jurídicas previas que el intento de definición de catástrofe suscita, tales como la posible falta de valor jurídico del término, su definición funcional o la fuerza coercitiva de los instrumentos internacionales que lo contemplan.

182. El primer escollo que se presenta se refiere a la propia consideración jurídica del término. Varios son los autores que niegan el valor jurídico del vocablo catástrofe e indican que no existe una definición jurídica de catástrofe aceptada de manera unánime³⁰². Al respecto, puede indicarse que si bien *per se* el término catástrofe (o desastre), al igual que muchos otros, efectivamente carece de valor jurídico³⁰³, sí puede hablarse de definiciones jurídicas o legales del

³⁰² De hecho, el término «desastre» carece de sentido jurídico; como ya pusiera de manifiesto VALENCIA-OSPINA, *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pfo. 46, p. 17; siguiendo este criterio pueden verse, entre otros, FERNÁNDEZ LIESA, C.-R., «Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2011), p. 213; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 15; TORRES CAZORLA, M.-I., «Las Emergencias y Catástrofes como Riesgo para la Seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional Público a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional de Mayo de 2013», en ICADE, *Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, mayo-agosto (2014), p. 84.

³⁰³ Sobre todo, si lo comparamos con otros términos como el de *refugiado* que sí constituye un término jurídico, definido como «1. *Int. púb.* Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28

término. Ello, puesto que el concepto coloquial recogido en diccionarios o repertorios³⁰⁴ difiere del existente en cuerpos legales (leyes nacionales, tratados internacionales o legislación de la Unión Europea, entre otros). Por ello, puesto que sí existen definiciones en el seno de textos normativos, puede hablarse de definiciones legales o jurídicas del término catástrofe³⁰⁵. No obstante, como podrá verse en las páginas que siguen, no existe una definición jurídica unánimemente aceptada de estos fenómenos.

183. Las catástrofes pueden ser entendidas como una situación *de facto*, un hecho o realidad. Sin embargo, lo que a nuestra investigación interesa son las catástrofes con relevancia jurídico-internacional, es decir, con efectos para el Derecho Internacional. La cuestión que a continuación se sugiere es lógicamente la siguiente: ¿cuáles de estos hechos o situaciones tienen efectos para el Derecho Internacional? Una posible solución a este interrogante se encontraría en las palabras de LEBEN, quien al estudiar estos fenómenos, se muestra interesado por su faceta jurídico-internacional, es decir «[...] qui permet de dégager les problèmes de droit international soulevés par ce phénomène nommé catastrophe»³⁰⁶.

184. En este sentido, desde hace décadas existen organismos que se han interesado por el tema de las catástrofes, algunos de ellos, trabajando de manera muy especial a nivel teórico o asistencial. Es en estos ámbitos y dada la falta de un concepto de catástrofe unánime, donde empiezan a surgir definiciones de lo que deba considerarse como tal. Observando los distintos conceptos que se han ofrecido, puede

de julio de 1951», en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario del Español Jurídico*, Espasa, 2016, Recurso electrónico, disponible en: <http://dej.rae.es/#>.

³⁰⁴ Como puede verse en el Capítulo I de esta obra.

³⁰⁵ En este sentido, la noción coloquial de la catástrofe deja paso a un intento por fijar con exactitud su significado, eso sí, en el ámbito de la norma, por lo que se puede hablar de definición jurídica aunque limitada en el ámbito de aplicación —como suele ser el caso de las definiciones legales—.

³⁰⁶ LEBEN, C., «Vers un droit international des catastrophes?», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, p. 33.

llegarse a la conclusión de que las definiciones emanan de un grupo, organización o individuo en función de sus propios criterios, atribuyendo mayor relevancia a aquellos elementos que considere oportunos. Además, en muchos de los casos, no se ofrece una noción jurídica general, sino una definición del elemento limitada al ámbito de aplicación de que se trate; en definitiva, las definiciones ofrecidas hasta nuestros días son de tipo funcional, limitadas al ámbito del organismo o ente del que emanan³⁰⁷.

185. Debido a la proliferación de estas definiciones funcionales, algunos autores defienden una concepción holística del término catástrofe³⁰⁸. En este sentido se propugna una definición que no se limite a colmar lagunas legales, sino que, mediante un enfoque global, permita una regulación general. Para ello, deberán tenerse en cuenta los distintos aspectos relacionados con las catástrofes como son el cambio climático, el desarrollo sostenible, la asistencia humanitaria, la ingeniería civil, la educación, la promoción de los Derechos Humanos, etcétera³⁰⁹. Es por ello que, uno de los objetivos de este trabajo es

³⁰⁷ *Vid.* en este sentido: WESTGATE, K.-N. and O'KEEFE, P., *Some Definitions of Disaster*, University of Bradford Disaster Research Unit, Occasional Paper No. 4, Junio (1976), p. 1; y PARK, K.-G., «La protection des personnes en cas de catastrophe», en *Recueil des cours*, vol. 368 (2014), p. 292. Un ejemplo evidente de las definiciones funcionales lo encontramos en la propia definición de desastre ofrecida por la C.D.I. en su *Proyecto de Artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre*, *vid.* comentario al Artículo 3, en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo segundo periodo de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/65/10, p. 341.

³⁰⁸ En este sentido NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo periodo de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer periodo de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, p. 536; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18; *Report - Technical Briefing on Terminology... op. cit.*, p. 1. Si bien es cierto que la postura preliminar del Relator Especial VALENCIA-OSPINA fue la de ofrecer un concepto de alcance más amplio, éste sigue estando limitado al ámbito de aplicación del proyecto de la C.D.I., como se especifica en el comentario al Artículo 3 (definición de desastre) aprobado en primera lectura, y sobre el que volveremos en las páginas siguientes, *vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo segundo periodo de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/65/10, p. 341.

³⁰⁹ *Vid.* al respecto la presentación de Tiina LUIGE y Lorenza JACHIA (Comisión Económica de NN.UU. para Europa –U.N.E.C.E.–) en la reunión técnica sobre terminología del U.N.I.S.D.R., celebrada el 4 de septiembre de 2015 en Ginebra, disponible en

ofrecer una definición general de lo que deba considerarse este tipo de fenómenos que permita abarcar aquéllos de origen natural, antrópico³¹⁰, repentinos y paulatinos, puesto que las víctimas requieren asistencia en todas y cada una de las distintas situaciones³¹¹.

186. Cuestión prioritaria a analizar es la relativa a la naturaleza jurídica de las definiciones ofrecidas, pues en función del origen de la definición ésta tendrá un valor jurídico u otro y, por ende, una determinada fuerza coercitiva. Ello, sin que deba existir correlación entre la pertinencia o importancia de la definición que se expone³¹².

187. A la hora de afrontar el estudio jurídico del concepto de catástrofe, es necesario distinguir el ofrecido por instrumentos vinculantes jurídicamente de aquellos que no lo son. Éstos últimos a pesar de la falta de coerción jurídica no dejan de ser relevantes, pues en gran número se trata de Resoluciones de la Asamblea General, Informes del Secretario General de Naciones Unidas, documentos de órganos de la familia onusiana, o bien de principios y normas de conducta

http://www.preventionweb.net/files/45462_technicalbriefingdrterminologyune.pdf; un resumen de las presentaciones en esta reunión puede verse en *Report - Technical Briefing on Terminology... op. cit.*

³¹⁰ Para referirse a la catástrofe producida por el ser humano, se han utilizado los términos «humana», «antrópica», «antropógena» o «antropogénica», por ello se hacen necesarias ciertas aclaraciones respecto de qué palabra es más adecuado emplear. En este sentido, el adjetivo *antrópico* -*ca* (del griego *anthropikós* 'humano' y este, a su vez, de *ánthropos* 'ser humano'), fue incorporado posiblemente al español del inglés *anthropic* (tecnicismo usado en diversas disciplinas científicas con el sentido general de 'perteneciente o relativo al ser humano' y el más específico de 'causado o provocado por la acción directa o indirecta del hombre'). En el D.R.A.E., figura el adjetivo *antrópico*, -*ca* (del gr. *ἀνθρωπικός anthrōpikós* 'humano', der. de *ἄνθρωπος ánthrōpos* 'hombre, ser humano') con el significado de 'producido o modificado por la actividad humana' (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, Espasa, Madrid, 2014, Recurso electrónico). Asimismo, con el sentido de 'causado o provocado por la acción directa o indirecta del hombre', se emplean también los adjetivos *antropógeno* —formado por el griego *antropo-* ('hombre') y *-geno* (este del latín *-genus*, productivo en la formación de adjetivos con el sentido de 'que produce o es producido')— y *antropogénico*, éste último por influjo del inglés *anthropogenic*, información obtenida tras consulta vía e-mail al Departamento de Español al día, Real Academia Española, 7.3.2017.

³¹¹ En este sentido, *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, párr. 49, p. 18.

³¹² En este sentido, el Memorando preparado por la Secretaría llamaba la atención respecto de que los instrumentos empleados con prodigalidad en el mismo no tenían carácter vinculante; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en caso de desastre, Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 14, nota 29.

adoptados por Organizaciones Internacionales que trabajan en algunas de las fases de actuación frente a catástrofes³¹³.

188. Sin ánimo de realizar un estudio en profundidad sobre las fuentes formales del Derecho Internacional Público, recordaremos simplemente cuáles son los instrumentos vinculantes relacionados con el objeto de estudio de este trabajo. Así, nos encontramos con el derecho convencional, el derecho consuetudinario, los principios generales del Derecho, las resoluciones judiciales y la doctrina científica³¹⁴. Dicha enumeración es aceptada unánimemente por la doctrina científica, pese a que se le achaque la falta de dos fuentes formales más: los actos unilaterales de los Estados y los actos emanados de las Organizaciones Internacionales³¹⁵. Entre éstos últimos destacamos las decisiones del

³¹³ Lo cual, en su caso, podría ser reflejo de la práctica estatal o incluso de la formación de una norma de carácter consuetudinario. *Vid.* una lista de algunos de estos instrumentos, entre los que destacan los emanados en el seno de Naciones Unidas en: COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NU A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 11-13; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 2, doc. NU A/CN.4/590/Add.2, de 31.3.2008, pp. 18-26; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pp. 14-15; GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, pp. 719-728.

³¹⁴ Tal y como enumera el artículo 38 del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, parte integrante de la *Carta de las Naciones Unidas*, firmada el 26 de junio de 1945, *B.O.E.* núm. 275, de 16.11.1990 y corrección de errores en *B.O.E.* núm. 285, de 28.11.1990; entrada en vigor el 24.10.1945. Dicho artículo viene a asimilar el criterio previo del art. 38 del *Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional*, incorporado en el *Protocol of Signature relating to the Statute of the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations*, hecho en Ginebra el 16 de diciembre de 1920; *L.N.T.S.*, vol. 6, núm. 170 (1921). Sobre las fuentes del D.I. puede verse a título meramente ejemplificativo: RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, principalmente pp. 141-145; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª edición, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, pp. 167-189; DAILLIER, P., FORTÉAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit International Public*, L.G.D.J., París, 8ª Edición, 2009, principalmente pp. 124-126; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 175-236; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción al Derecho Internacional Público: práctica de España y de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011, principalmente pp. 91-93; ABASS, A., *International Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York, 2012, pp. 26-64; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2017, particularmente pp. 148-153; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Málaga, 2015, pp. 111-162; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, pp. 55-74; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2016, pp. 109-230; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 21ª ed., Tecnos, Madrid, 2017, pp. 67-170.

³¹⁵ En este sentido, véase DAILLIER, P., FORTÉAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, pp. 124-125.

C.S.N.U., jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros según el artículo 25 de la Carta de San Francisco³¹⁶.

189. Dentro de los instrumentos no jurídicamente vinculantes, encontramos textos emanados de distintos órganos de NN.UU. tales como las resoluciones de la Asamblea General, los Informes del Secretario General y otros documentos de la familia de la O.N.U. (UNESCO, ECOSOC, etcétera)³¹⁷. Otro ejemplo de documentos no jurídicamente vinculantes, pero con una gran fuerza moral lo constituyen los denominados Códigos de Conducta. En concreto, cabe mencionar el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no gubernamentales (ONG) de 1994³¹⁸; se trata de un código profesional voluntario abierto a la firma de organizaciones humanitarias encargadas de ofrecer una respuesta en caso de catástrofe y que determina un catálogo de buenas prácticas a desarrollar por éstas³¹⁹.

³¹⁶ Dicho artículo reza como sigue «Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta»; véase *Carta de las Naciones Unidas*, firmada el 26 de junio de 1945. Al respecto, debe indicarse que el Consejo de Seguridad puede emitir resoluciones, en forma de recomendaciones (véanse los artículos 36.1, 36.3, 37.2 y 38 de la *Carta de las Naciones Unidas*), por lo que podría afirmarse que no todos los actos emanados del C.S.N.U. tienen carácter vinculante, sino que también pueden poseer carácter recomendatorio. A mayor abundamiento, puede verse un análisis de las fuentes del Derecho Internacional de Catástrofes en el Capítulo III de este trabajo.

³¹⁷ Puede verse una lista de estos instrumentos en la bibliografía final de este trabajo.

³¹⁸ Dicho Código vio la luz en el verano de 1994; accesible en F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994, en Anexo IV. Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección, Resolución 2 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 al 7 de diciembre de 1995, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>.

³¹⁹ En concreto, establece diez principios en la actuación de estas O.N.G. en la respuesta en caso de desastre, así como elementos de la relación entre éstas y los gobiernos y el sistema de Naciones Unidas; vid. <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/signatories-of-the-code-of-conduct/>.

2.1. DEFINICIONES EXISTENTES

190. Podría afirmarse que uno de los principales problemas con el que nos encontramos al abordar los elementos de la definición de catástrofe es, por un lado, la multitud de términos que existen³²⁰ y por otro, el empleo de los mismos términos con distinto significado por parte de las diferentes organizaciones³²¹. Por ello se hace necesaria una armonización de los términos y sus conceptos³²².

191. Las definiciones de catástrofe existentes pueden ser objeto de muy diversas clasificaciones. Así, entre otras: 1. En función de *que aparezcan en instrumentos vinculantes o no vinculantes jurídicamente*, nos encontramos con definiciones a) jurídicamente vinculantes y b) no jurídicamente vinculantes³²³; 2. *En función del autor* ³²⁴ de las mismas pueden clasificarse en: emanadas por a) la doctrina, b) por instrumentos internacionales (comprendiendo tratados multilaterales y bilaterales)³²⁵, c) por instrumentos nacionales (legislación nacional de

³²⁰ De hecho, los términos empleados en inglés, son incluso más numerosos: *natural hazard risk, damage probability, vulnerability, disaster risk, natural hazard, resistance, risk, value*; *vid.* un estudio incipiente sobre la clasificación de conceptos y términos en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980.

³²¹ Algunas de estas organizaciones dentro de la familia de la O.N.U. que se dedican a las catástrofes y que han utilizado términos con distinto significado son la O.C.H.A. (antigua U.N.D.R.O.) y la UNESCO; *vid.* U.N.D.R.O., *Natural...*, *op. cit.*, pp. 5-6. Puede verse una lista no exhaustiva de organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales dedicadas a las catástrofes en <http://reliefweb.int/organizations>. Igualmente, un catálogo de términos relacionados con el de catástrofe puede encontrarse en la publicación de *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (*vid.* NACIONES UNIDAS, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, 2015, sólo en lengua inglesa, pp. 28-35, disponible en http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf).

³²² Puede verse un intento en este sentido en la reunión de expertos celebrada en 1979 en sede de la U.N.D.R.O., *vid.* al respecto: U.N.D.R.O., *Natural...*, *op. cit.*, pp. 5-7.

³²³ A pesar de tratarse de definiciones no coercitivas, no se excluye la importancia moral del documento o del organismo del que emana, que en algunos casos puede ser incluso mayor que la mera coerción jurídica de un instrumento vinculante, como puede ser un Tratado internacional.

³²⁴ Esta clasificación ha sido empleada, entre otros, en PARK, K.-G., «La protection...», pp. 293-301.

³²⁵ Siguiendo la clasificación tradicional de los instrumentos convencionales en bilaterales y multilaterales, en función de la participación de sólo dos sujetos de Derecho internacional o más de dos partes; *vid.* entre muchos otros, RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones...* *op. cit.*, p. 163; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso...* *op. cit.*, p. 225; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit...* *op. cit.*, p. 138; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 186; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción...* *op. cit.*, pp. 118-119; ABASS, A., *International Law...* *op. cit.*, p. 71; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 168; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones...* *op. cit.*, p. 124; CASANOVAS,

los Estados), d) provenientes de Organizaciones Internacionales Gubernamentales; e) provenientes de Organizaciones no gubernamentales; 3. En función del *elemento constitutivo de la definición de catástrofe*, nos encontramos con a) definiciones que ponen el acento en el fenómeno que origina la catástrofe, b) las que lo ponen en las consecuencias de éstas³²⁶.

192. A efectos clarificadores, creemos adecuado ofrecer una exposición cronológica de los distintos conceptos de catástrofe recopilados en este trabajo, que se encuentran recogidos en orden cronológico en el Cuadro 13 que se presenta a continuación y al que se ha hecho referencia anteriormente. Asimismo, ofreceremos un análisis más detenido de aquéllos considerados más relevantes, bien por su contenido o bien atendiendo a la institución de la que emana, como puede ser el caso de la C.D.I. de Naciones Unidas³²⁷ o de la Cruz Roja³²⁸.

Cuadro 13
Definiciones de Catástrofe

Autor	Definición
Art. 4, Decreto Legislativo Núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, Ley de Defensa Civil	Desastres/Calamidades públicas: «Se consideran desastres o calamidades públicas para los efectos de esta ley, las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la República o la vida, salud o patrimonio de sus habitantes».
Art. I., <i>Emergency Technical Cooperation Agreement between the PAN American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster</i>, firmada en Washington el 1 de diciembre de 1982 y en Paramaribo el 3 de enero de 1983	«3. "Natural disaster" means any natural event causing damages and ecological disruption on a scale sufficient to warrant an emergency response from outside the affected community; 4. "A major natural disaster" is a natural event which causes great damages and calls for resources exceeding by large the capacity of the country. For instance, the earthquakes in Peru (1970), Nicaragua (1972), and Guatemala (1976); the hurricanes Fiji in Honduras (1974)

O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio...* op. cit., pp. 57; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema...* op. cit., p. 146.

³²⁶ Como señaló THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» op. cit., p. 328.

³²⁷ El argumento de autoridad esgrimido respecto del trabajo de la C.D.I. ha sido empleado por la doctrina académica con base en su «respetabilidad en la escena internacional», vid. THOUVENIN, J.-M., «La définition...» op. cit., p. 42.

³²⁸ Organización cuyo valor reside en los amplios conocimientos que posee dado su amplio trabajo sobre el terreno.

	and David in the Dominican Republic of Dominica (1979).
Art. 1 b), Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief, 1984	Disaster: «means any natural, accidental or deliberate event (not being an ongoing situation of armed conflict) as a result of which assistance is needed from outside the State upon whose territory the event occurred or which has been affected by the consequences of the event».
Art. 1.1, Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 16 de mayo de 1985	Desastre: «Incidente que entraña daños o amenazas para la vida o la salud de gran número de personas o para bienes o suministros vitales de la población de tan inusual envergadura que, para combatirlos, es preciso recurrir a mecanismos o servicios que no se requieren de manera permanente o habitual».
U.S. Code, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por An Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes (Public Law 100-707, de 23 de noviembre de 1988, Sec. 103 (c)), 1988	Major disaster: «(2) "Major disaster" means any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, wind driven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this chapter to supplement the efforts and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby».
Art. 18, Decreto Núm. 919 del 1 de mayo de 1989, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones (Colombia)	Desastre: «Para efectos del presente estatuto, se entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social».
Art. 1 (d), Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency, 1991	Disaster: « means the sudden event attributable directly and solely either to the operation of the forces of nature or to human intervention or to both of them and characterised by widespread destruction of lives or property accompanied by extensive dislocation of public services, but excluding events occasioned by war, military confrontation or mismanagement».
NN.UU., Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres, 1992, n.p.	Desastre: «Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos. Los desastres se clasifican comúnmente de acuerdo con la velocidad con que ocurren (brusco o lento), o de acuerdo a las causas (naturales o antropogénicas)».
CHILDERS, E. y URQUHART, B., Towards a More Effective United Nations, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, 1992, p. 44	Desastres naturales: «Natural disasters encompass, in the main, earthquakes, volcanic eruptions, windstorms, floods, and land instabilities».
Secc. II, párr. 1, Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía)	Desastre: «Situación en que una sociedad o comunidad sufre una escasez extrema de alimentos y otros artículos de primera necesidad debido a calamidades naturales o provocadas por el hombre de tal magnitud que la sociedad ve alterado su funcionamiento normal y no puede subsistir sin intervenciones externas».
Art. 2. b), DECRETO NÚMERO 9-90-E, de 1 de octubre de 1993, Ley de Contingencias Nacionales (Honduras)	Desastre: «Situaciones de desgracias considerables, perjuicio gravísimo o caso fortuito extraordinario, provocados por la alteración de fenómenos naturales o agentes de otro orden que ocasionen daños al territorio, población y bienes: inundación, sequía, terremoto, huracán, incendios y epidemias».
Art. 1, del Acuerdo entre el Gobierno	Disaster: «A disaster is understood to be an industrial accident, an

de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias de 1994

explosion, a fire, a cave-in, an earthquake, a flood, or another comparable event or natural catastrophe, which causes or may cause injury or damage to people, property or the environment».

Centro de Estudios e Investigación en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, 1995

Catastrophe: «Un événement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l'environnement, et d'une ampleur telle qu'ils appellent une réaction solidaire de la communauté nationale et/ou internationale».

Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), 1995

Desastre: «Acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material».

Párr. 6, National Policy on Disaster Management, 9 de enero de 1996 (Botsuana)

Disaster: «For the purposes of disaster management in Botswana, disaster refers to an event that seriously disrupts the normal pattern of activities in a given area as a result of interaction between a hazard and human population, that results in loss of life and property, injury and economic and social hardships, as well as the possible destruction and damage to government systems, buildings, communications and essential services, that requires exceptional measures to be taken both from within the affected community and outside».

(traducción en Memorando de la Secretaría, versión española)
Desastre: «Suceso que altera gravemente el curso normal de las actividades en una zona determinada a resultas de la materialización de un peligro que afecta a una población humana, que ocasiona pérdidas de vidas y bienes, lesiones y dificultades económicas y sociales, que puede destruir o dañar sistemas de gobierno, edificios, comunicaciones y servicios esenciales, y que requiere la adopción de medidas excepcionales dentro de la comunidad afectada y fuera de ella».

Art. 1.1, del Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, de 1997

Catástrofe: « Por "catástrofe" se entiende todo hecho así calificado por la Parte que requiera la asistencia ya sea de origen natural o provocado por el hombre que, por sus características, pueda provocar graves daños a la vida, salud, los servicios esenciales o la propiedad de la población o al medio ambiente».

Art. 2, Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998

Disaster: «An event in a definite area that has occurred as a result of an accident, hazardous natural phenomena, catastrophe, natural or man-made, which may or have caused significant physical, social, economic and cultural damage to human lives or environment».

Artículo 1 párr. 6, Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 18 de junio de 1998

Catástrofe: «Por "catástrofe" se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo».

Art. 1, Accord entre le Gouvernement de la République française et le

a) Catastrophe: «Un événement autre que la guerre, survenant instantanément, de nature complexe, qui se traduit par des pertes de

Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile, 25 de mayo de 1998	<p>vies humaines, la destruction de biens ou de l'environnement et ayant des répercussions négatives sur les activités des collectivités locales. Ces événements requièrent une action spéciale nécessitant des moyens considérables, des équipements spéciaux et du personnel spécialisé provenant de divers organismes à l'intérieur ou à l'extérieur du pays».</p> <p>b) Catastrophes naturelles : «les inondations, les glissements de terrain, les tremblements de terre, les vents de forte puissance, les feux de forêt, les brouillards polluants, la sécheresse et la famine».</p> <p>c) Catastrophes industrielles ou technologiques : «les accidents d'origine industrielle (explosions de gaz chimiques, matières dangereuses, fuites de gaz, déversements d'hydrocarbures) et les accidents de transport de grande ampleur en mer, sur terre et dans des zones fortement peuplées, l'effondrement de bâtiments ou de structures et les catastrophes biologiques».</p>
Art. 1.1, Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999	Desastre natural: «Daño causado por cualquier fenómeno natural (huracán, tornado, tormenta, plenamar, inundación, tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamiento de tierra, incendio forestal, epidemia, epizootia, plagas agrícolas y sequía, entre otras), que afecta a las poblaciones, infraestructura y a los sectores productivos de diferentes actividades económicas con tal severidad y magnitud que supera la capacidad de respuesta local y que requiere el auxilio regional, a solicitud de una o varias de las partes afectadas, para suplementar los esfuerzos y los recursos disponibles en ellas, a fin de mitigar daños y pérdidas».
Artículo 3, (e), Ley Núm. 211 del 2 de Agosto de 1999, Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico	Desastre: «Significa la ocurrencia de un evento que resulte en daños a la propiedad, muertos y/o lesionados en una o más comunidades».
Art. 3, Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (Nicaragua)	<p>7. Desastre: «Es toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de una sociedad, poniendo en inminente peligro la vida humana y los bienes ciudadanos y de la nación, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pueden ser de origen natural o provocado por el hombre».</p> <p>8. Desastre Natural: «Es todo daño causado por cualquier fenómeno natural, sea este huracán, tornado, tormenta, pleamar, inundación, maremoto o tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamiento de tierra, incendio forestal, epizootia, plagas agrícolas, sequías entre otros y cuyos resultados afectan a la población, a la infraestructura y a los sectores productivos de las diferentes actividades económicas, con tal severidad y magnitud que supere la capacidad de respuesta local y que requiere el auxilio regional, a solicitud de una o varias de las partes afectadas, para complementar los esfuerzos y los recursos disponibles en ellas, a fin de mitigar los daños y las pérdidas».</p>
Art. I de la Charter on Cooperation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters, Rev. 3 (25/4/2000), formalmente operativa desde el 1.11.2000	Desastre: «The term "natural or technological disaster" means a situation of great distress involving loss of human life or large-scale damage to property, caused by a natural phenomenon, such as a cyclone, tornado, earthquake, volcanic eruption, flood or forest fire, or by a technological accident, such as pollution by hydrocarbons, toxic or radioactive substances».
Art. 1. c), Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil, 2000	Catástrofe «es una situación excepcional que puede perjudicar a la vida, los bienes o el medio ambiente».
PÉREZ DE ARMIÑO, K., Diccionario de	Catástrofe: «Evento extremo, de origen natural o humano, que al

<i>Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p.</i>	afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales que desencadenen un proceso de desastre». <p>Desastre: «Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos».</p>
<i>Art. 1, Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2000</i>	Catástrofe: «Todo suceso de origen natural o tecnológico que puede causar o cause pérdidas importantes de vidas, perjuicios a la salud, daños a bienes o al medio ambiente, importantes pérdidas materiales y la alteración de la actividad vital de las personas».
<i>Art. 4.4, Ley núm. 2140, del 25 de octubre de 2000, de Bolivia, Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias</i>	Desastre: «Es una situación de daño grave o alteración de las condiciones normales de vida en un territorio determinado ocasionado por fenómenos naturales, tecnológicos o por la acción del hombre y que puede causar pérdidas de vidas humanas, materiales, económicas, o daño ambiental; y que requiere de atención especial por parte de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social, sean éstas públicas o privadas».
<i>Art. 3. XVIII, Ley General de Protección Civil (México), 2000</i>	Desastre: «Se define como el estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia».
<i>Art. II, Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe, 2001</i>	Disaster: «A natural or technological event which causes or threatens destruction or damage to life or property of such magnitude as to seriously endanger the public health, safety and welfare of populations. <p>Natural or technological disasters include, inter alia, earthquakes, volcanic eruptions, landslides, floods, droughts, environmental pollution, pest manifestations, forest fire, dam failures, epidemics, nuclear power plant accidents, chemical and industrial accidents, air-crashes, railway accidents and shipwrecks».</p>
<i>TWIGG, A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview, op. cit., 2001, p. 6</i>	Disaster: «what occurs when the impact of a hazard on a group of people (causing death, injury, loss of property, economic losses, etc.) overwhelms that group's ability to cope».
<i>CONPES, Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres – PNPAD- en el corto y mediano plazo (Colombia), 2001</i>	Desastre: «Situación causada por un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y/o el medio ambiente. Es la ocurrencia efectiva de un evento, que como consecuencia de la vulnerabilidad de los elementos expuestos causa efectos adversos sobre los mismos» [Extraído del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres].
<i>Art. 4.4, Ley Núm. 147-02, de República Dominicana, Sobre Gestión de Riesgos, 2002</i>	Desastre: «Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la ocurrencia de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una comunidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos sobre el medio ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y

	restablecer la normalidad».
INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, <i>L'assistance humanitaire</i>, Résolution, 16^a Commission, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, secc. I, apartado 2, pp. 3-4	<p>Disaster/catastrophe: «L'expression « catastrophe » désigne les calamités qui mettent en danger la vie, la santé, l'intégrité physique, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autres droits fondamentaux de la personne humaine, ou les besoins essentiels de la population, que ces calamités soient</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'origine naturelle (comme les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les pluies torrentielles, les inondations, les glissements de terrain, la sécheresse, les incendies, la famine ou les épidémies), • d'origine technologique et provoquées par l'homme (comme les catastrophes chimiques ou les explosions nucléaires), ou • causées par la violence ou les conflits armés (comme les conflits armés internationaux et internes, les troubles ou les violences internes, les activités terroristes)».
E.I.R.D., <i>Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres</i>, 2004, Anexo 1, p. 4	<p>Desastre: «Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos.</p> <p>Un desastre es el resultado del proceso de acumulación del riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo».</p>
2004 ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction, 2004	<p>Disaster: «A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources.</p> <p>A disaster is a function of the risk process. It results from the combination of hazards, conditions of vulnerability and insufficient capacity or measures to reduce the potential negative consequences of risk».</p>
Art. 3, Ley N° 2.615/05, de 10 de junio de 2005, que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (Paraguay)	<p>Situaciones de emergencia: «Las generadas por la ocurrencia real o el peligro inminente de eventos que exigen una atención inmediata, tales como inundaciones, incendios, tornados, sequías prolongadas, brotes epidémicos, accidentes de gran magnitud y, en general, desastres o catástrofes que produzcan graves alteraciones en las personas, los bienes, los servicios públicos y el medio ambiente, de modo que amenacen la vida, la seguridad, la salud y el bienestar de las comunidades afectadas por tales acontecimientos».</p>
Art. 1, párr. 3, Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, firmado en Vientián el 26 de julio de 2005	<p>Disaster: «[...] a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses».</p>
Art. 4, letra g), Decreto núm. 777, de El Salvador, Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, de 18 de agosto de 2005	<p>Desastre: «Es el conjunto de daños a la vida e integridad física de las personas, patrimonio y ecosistemas del país, originados por los fenómenos naturales, sociales o tecnológicos y que requieren el auxilio del Estado. Los desastres pueden ser originados por causas naturales o por el ser humano o antrópicos».</p>
Art. 4, Ley Núm. 8488, de Costa Rica, Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 27 de octubre de 2005	<p>Desastre: «Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la</p>

	colectividad y daños severos al ambiente».
U.S. Code, Título 6, Cap. 1, Sec. 311, tras la reforma introducida por la <i>Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006</i> (Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)), 2006	Catastrophic incident: «means any natural disaster, act of terrorism, or other man-made disaster that results in extraordinary levels of casualties or damage or disruption severely affecting the population (including mass evacuations), infrastructure, environment, economy, national morale, or government functions in an area».
Art. 2, párr. 1, F.I.C.R., <i>Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i> , 2007	Desastre «Perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo, pero con exclusión de los conflictos armados».
F.I.C.R., <i>Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i> , versión de 26 de octubre de 2007	
HOYOIS, PH., BELOW, R., SCHEUREN, J.-M., GUHA-SAPIR, D., <i>Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends. 2006</i> , Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2007, p. 15	Disaster: «A situation or event that overwhelms local capacity, necessitating a request at the national or international level for external assistance; an unforeseen and often sudden event that causes great damage, destruction and human suffering».
INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, <i>Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster</i> , Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2008, p. 5.	«“Natural disaster” refers to the consequences of events triggered by such natural hazards as earthquakes, volcanic eruptions, landslides, tsunamis, floods and drought that overwhelm local response capacity. Such disasters seriously disrupt the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses, which exceed the ability of the affected community or society to cope by using its own resources».
VERRI, P., <i>Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados</i> , Comité Internacional de la Cruz Roja, reimpresión en español, 2008, p. 22.	Catástrofe: «Suceso al que solo se puede hacer frente con medidas de carácter excepcional, teniendo en cuenta el número importante de pérdidas en vidas humanas y la gravedad de los daños materiales [...]».
2009 UNISDR <i>Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre</i> , 2009, versión española, pp. 13-14.	Desastre: «Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos».
<i>Manual de Procedimiento de la Cancillería en caso de desastres</i> , p. 13 (Panamá), 2009	Desastre: «perturbación grave del funcionamiento de la sociedad que rebasa la capacidad nacional para hacerle frente y constituye una amenaza importante y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente de un determinado entorno geográfico, ya sea que se produzca debido a un accidente, a actos de la naturaleza o de la actividad humana, de manera repentina o como resultado de procesos a largo plazo, pero excluyendo los conflictos armados».
Artículo 4, letra X), Ley Núm. 18.621, de 25 de octubre de 2009, de Uruguay, <i>Sistema Nacional de Emergencias</i>	Desastre: «Es toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de una sociedad, poniendo en peligro inminente la vida humana, los

	bienes de significación y el medio ambiente, sobrepasando la capacidad normal de respuesta local y eficaz ante sus consecuencias».
Artículo 5.2., Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, de Venezuela, 2009	Desastres: «Alteraciones graves en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada».
Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en caso de desastres o accidentes graves, hecho en Viena, el 27 de enero de 2010	Disaster or serious accident: «An existing or imminently threatening extraordinary incident, partially or completely out of control, temporally and spatially limited, that arises in conjunction with the operation of technical facilities, destructive forces of nature, the use of dangerous materials and their transportation, and that can lead to a danger to life or to the health of humans and animals, a threat to the environment, endangerment of property, significant economic losses or ecological damages and for which the capabilities of the Contracting Party in question are not sufficient to cope».
Sec. 3 (h), Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010	“Disaster”: «A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources. Disasters are often described as a result of the combination of: the exposure to a hazard; the conditions of vulnerability that are present; and insufficient capacity or measures to reduce or cope with the potential negative consequences, Disaster impacts may include loss of life, injury, disease and other negative effects on human, physical, mental and social well-being, together with damage to property, destruction of assets, loss of services, social and economic disruption and environmental degradation».
THOUVENIN, J.-M., «La définition de la catastrophe par la CDI: vers une catastrophe juridique?», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims, Colección Estudios de Derecho Internacional, Nº. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, p. 50	Catastrophe : «Toute situation provoquée par une calamité ou une succession d'événements qui a pour effet actuel ou raisonnablement prévisible de causer des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur».
F.I.C.R., Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2011, p. 14.	Desastre: «Perturbación grave del funcionamiento de la sociedad que rebasa la capacidad nacional para hacerle frente y constituye una amenaza importante y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente de un determinado entorno geográfico, ya sea que se produzca debido a un accidente, a actos de la naturaleza o de la actividad humana, de manera repentina o como resultado de procesos a largo plazo, pero excluyendo los conflictos armados».
Art. 1., Agreement on the Establishment of the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, firmado en Bali el 17 de noviembre de	“Disaster” means a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material economic or environmental losses; “Disaster emergency” means a situation where a Party declares that it

2011	is unable to cope with a disaster.
Manual de Procedimientos de la Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre , p. 7 (Costa Rica), 2011	Desastre: «Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente».
CEPREDENAC, Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana, MecReg – SICA. PARTE I. Manual para la coordinación de la ayuda y asistencia humanitaria internacional del sistema de la integración centroamericana, SICA , 2012, p. 18;	Desastre: «Perturbación grave del funcionamiento de la sociedad que rebasa la capacidad nacional para hacerle frente y constituye una amenaza importante y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente de un determinado entorno geográfico, ya sea que se produzca debido a un accidente, a actos de la naturaleza o de la actividad humana, de manera repentina o como resultado de procesos a largo plazo, pero excluyendo los conflictos armados».
Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en casos de desastre , 2012, p. 6 (Panamá);	[Según reza la propia norma, esta definición se extrae de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)].
Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en Casos de Desastres , 2012, p. 20	
Art. 8.8 de la Ley núm. 1523 de 24 de abril de 2012, de Colombia, por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones	Desastre: «Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción».
Artículo 2, apartado XVI de la Ley General de Protección Civil, de México , 2012	Desastre: «Al resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y/o extremos, concatenados o no, de origen natural o de la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada».
Artículo 5 del Proyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Cambio Climático , de Ecuador, 2012	Desastre: «Para efectos de la presente ley se entiende por desastre a la situación cuyo manejo supera la capacidad de la comunidad afectada y que requiere del apoyo del gobierno central y de la ayuda internacional. El manejo de los desastres naturales será competencia exclusiva del Estado central sin perjuicio de las obligaciones y responsabilidades de las entidades desconcentradas y los gobiernos autónomos descentralizados».
Arts. 2.1 y 2.6 del Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)"	Desastre: «Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos. Un desastre es función del proceso de riesgo.

	<p>Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo».</p> <p>Catástrofe: «suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas».</p>
CAPRADE, <i>Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina</i>, 2013, p. 13	<p>Desastre: «Perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa graves pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad del país afectado para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos».</p>
USAID, <i>Glossary of ADS Terms</i>, 2013	<p>Disaster: «An unexpected occurrence, manmade or natural, that causes loss of life, health, property or livelihood, inflicting widespread destruction and distress and having longterm, adverse effects on Agency operations. It is distinguished from an accident by its magnitude and by its damage to the community infrastructure or the resources required for recovery».</p>
Artículo 4.1. de la Decisión 1313/2013/UE, <i>Mecanismo de Protección Civil de la Unión</i>, 2013	<p>Catástrofe: «Toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural».</p>
Art. 3, Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la <i>Protección de las personas en caso de desastre</i> aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura, 2014	<p>Desastre: «Se entiende por "desastre" un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad».</p>
Artículo 2.6, Ley 17/2015, de 9 de julio, del <i>Sistema Nacional de Protección Civil</i> (España)	<p>Catástrofe: «Una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad».</p>
<i>Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review</i>, 2015, p. 11	<p>Disaster: «A serious disruption of the functioning of a community or a society due to hazardous events interacting with conditions of vulnerability and exposure, leading to widespread human, material, economic and environmental losses and impacts».</p>
Art. 3.a), Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la <i>Protección de las personas en caso de desastre</i> aprobados en segunda lectura, 2016	<p>Desastre: «Por "desastre" se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad».</p>
<i>Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres</i>, apartado V, 2016, p. 13	<p>Desastre: «Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales».</p>

Fuente: elaboración propia.

193. Como habrá podido observarse, a principios de la década de los 90 del pasado siglo ya se habían ofrecido definiciones de catástrofe en

textos normativos de todos los niveles: universal (Convenio de Tampere), regional (*Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*) y nacional (*Ley de Defensa Civil*, El Salvador); así como a nivel doctrinal (por CHILDERS y URQUHART), y principalmente, por las Naciones Unidas, la Academia de Derecho Internacional de La Haya y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Sin embargo, el debate terminológico ha seguido hasta nuestros días, contando con más de 50 definiciones distintas de lo que debe considerarse una catástrofe.

194. En este sentido, uno de los primeros conceptos de catástrofe³²⁹ contenidos en un cuerpo jurídico, lo encontramos en el art. 4 de la *Ley de Defensa Civil* de 1976 de El Salvador. Este precepto define lo que debe entenderse por «desastre o calamidad pública» con el siguiente tenor

«Se consideran desastres o calamidades públicas para los efectos de esta ley, las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la República o la vida, salud o patrimonio de sus habitantes»³³⁰.

Como podrá observarse, en esta incipiente definición se pone el centro de atención en las “*consecuencias*” de *determinados eventos o acciones que afectan al normal desarrollo* del Estado, esto es, por catástrofe se entiende la secuela del evento perturbador. Igualmente, el ámbito de aplicación se circunscribe a la propia Ley –algo habitual al tratarse de legislación interna de un Estado–, y su campo *ratione materiae* es considerablemente amplio al incluir eventos de la naturaleza, acciones militares (cabrían aquí levantamientos contra el gobierno –golpes de Estado– y conflictos armados, entre otros) o como cláusula general de aplicación a cualesquiera «trastornos sociales». A pesar de la amplitud

³²⁹ Recordemos que en este trabajo ambos términos (catástrofe y desastre) se emplean como sinónimos, *vid. ut supra*, y que nos referiremos como catástrofe cuando se empleen desastre en castellano, *disaster* en inglés o *catastrophe* en francés.

³³⁰ *Vid.* Decreto Legislativo núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, *Ley de Defensa Civil*, publicado en el Diario Oficial Núm. 74, Tomo 251, de fecha 23.4.1976, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/341ES.pdf>.

que estos sucesos suponen, aparecen limitados a su capacidad de afectación a determinados elementos de la sociedad como son el orden público, el normal desarrollo económico, la vida, la salud y el patrimonio.

195. En el ámbito universal, podemos ver una incipiente definición ofrecida por el Artículo 1(b) del Proyecto de Convención de la U.N.D.R.O. para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984³³¹ que, poniendo el acento en el evento originador de la catástrofe, entendía por ésta:

«Any natural, accidental or deliberate event (not being an ongoing situation of armed conflict) as a result of which assistance is needed from outside the State upon whose territory the event occurred or which has been affected by the consequences of the event».

En esta definición, el Proyecto de Convención entiende que la catástrofe es un evento, un suceso, y enuncia de manera novedosa como elementos de la definición que éste sea natural o humano (ya sea accidental o deliberado)³³², con exclusión de los conflictos armados, y la necesidad de asistencia exterior. Aquí, se incluyen sucesos deliberados, esto es, producidos con intencionalidad, lo cual abre amplísimamente el abanico de posibilidades, en las que se incluirían cualquier clase de acción humana, no sólo los conflictos armados sino también, por ejemplo, el terrorismo. Posiblemente, esto sea debido a que los redactores del Proyecto de Convención no tenían en mente la preocupación que existe actualmente en materia terrorista³³³. Otro

³³¹ Distribuido como *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18.6.1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés).

³³² A pesar de no incluirse la expresión «causado por el hombre», debemos entender que un evento accidental es también causado por la mano del ser humano, pues de lo contrario, se incluiría dentro del evento natural.

³³³ La problemática y consecuente desarrollo normativo y doctrinal referido al terrorismo tuvo un punto de inflexión con los conocidos atentados a las torres gemelas del *World Trade Center* de Nueva York (EE.UU.); pueden verse algunos de los numerosos trabajos en materia de terrorismo desde entonces, sin ánimo de exhaustividad, en: BERMEJO GARCÍA R., «El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», en *Anuario Español de Derecho*

elemento problemático es la inclusión como requisito de aplicación la necesidad de asistencia exterior, lo que en principio podría dejar fuera aquellas catástrofes localizadas en una región de un Estado, aunque exijan la prestación de asistencia de otras partes del mismo. Sólo se incluirían por tanto, la solicitud del Estado a otros para la facilitación

Internacional, Vol. 17 (2001), pp. 5-24; CALDUCH CERVERA, R., «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, Núm. 1 (2001), pp. 173-203; RAMÓN CHORNET, C., «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, Núm. 1 (2001), pp. 273-288; CARON D.-D. y MARTINEZ, J.-S., «Availability of U.S. courts to review decision to hold U.S. citizens as enemy combatants - Executive power in war on terror», en *American Journal of International Law*, Vol. 98, Núm. 4 (2004), pp. 782-788; CHESTERMAN, S., «Just War or Just Peace After September 11: Axes of Evil and Wars Against Terror in Iraq and Beyond», en *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37, Núm. 2 (2005), pp. 281-302; MOECKLI, D., *Human Rights and Non-discrimination in the 'War on Terror'*, Oxford University Press, 2008; CUERDA RIEZU, A.-R. (coord.), *Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*, Tecnos, 2009; DUQUE QUICIOS, J. y MARTÍN VELASCO, L., *Normativa comunitaria e internacional tras el 11-S en la lucha contra la financiación del terrorismo: repercusiones para la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Madrid, 2009; MARTÍN MARTÍNEZ, M.-M., «Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marco de referencia mundial?», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Núm. 1, 2009, pp. 395-426; RODRÍGUEZ IZQUIERDO SERRANO, M., «El terrorismo en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año núm. 14, Núm. 36 (2010), pp. 531-559; QUÉNIVET, N., «The War on Terror and the Principle of Distinction in International Humanitarian Law», en *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Vol. 3 (2010), pp. 155-186; JORDÁN, J., «El terrorismo global una década después del 11s», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Cuadernos de estrategia, Núm. 152, edita: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 131-173; VACAS FERNÁNDEZ, F., *El terrorismo como crimen internacional: Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, 2011; SALINAS DE FRÍAS, A.-M., SAMUEL, S. and WHITE, N. (eds), *Counter-Terrorism. International Law and Practice*, Oxford University Press, 2012; CONDE PÉREZ, E. (dir.) y IGLESIAS SÁNCHEZ, S. (coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012; ROACH, K., «The 9/11 effect in comparative perspective: some thoughts on terrorism law in Canada, Spain and the United States», en REVENGA SÁNCHEZ, M. (dir.), *Terrorismo y derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 21-60; ALBA CUÉLLAR, A., «Una aproximación conceptual y práctica al fenómeno del terrorismo suicida: el caso de Hezbollah», en *Relaciones Internacionales*, Año 23, Núm. 46 (2014), pp. 21-44; QUINTERO OLIVARES, G., «Definiendo en terrorismo: normatividad y materialidad», en REVENGA SÁNCHEZ, M. (dir.), *Terrorismo y derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 85-100; MARRERO ROCHA, I., «Foreign Fighters and Jihadists: Challenges for International and European Security», en *Paix et sécurité internationales: revue marocco-espagnole de droit international et relations internationales*, Núm. 3 (2015), pp. 83-108; SALINAS DE FRÍAS, A., «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, Núm. 2, 2016, pp. 229-252; EJI, E., «Rethinking Nigeria's Counter-Terrorism Strategy», en *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 18, Núm. 3 (2016), pp. 198-220. Sin que el interés creciente supusiese la inexistencia de trabajos previos, como pueden ser, entre otros: CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Bilan de recherches de la section de langue française», en *Les aspects juridiques du terrorisme international/The Legal Aspects of International Terrorism*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1988; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000.

de medios de ayuda, por ejemplo, como suele ser habitual en materia de respuesta ante incendios³³⁴.

196. La primera definición contenida en un tratado, eso sí, de carácter bilateral la encontramos en el *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, firmado entre Dinamarca y la República Federal de Alemania en 1985. En éste, se sigue poniendo el acento en el evento originador de la catástrofe, al entender ésta como el

«Incidente que entraña daños o amenazas para la vida o la salud de gran número de personas o para bienes o suministros vitales de la población de tan inusual envergadura que, para combatirlos, es preciso recurrir a mecanismos o servicios que no se requieren de manera permanente o habitual»³³⁵.

197. No fue hasta 1991 que sería recogido en un acuerdo internacional multilateral de ámbito regional un concepto de catástrofe. Se trata del Acuerdo que establecía la *Caribbean Disaster Emergency Response Agency* –actualmente renombrada como *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (C.D.E.M.A.)³³⁶– en cuyo artículo 1 se establecía que

³³⁴ En estos casos, por disponibilidad de medios de extinción de incendios (aviones anfibios) se suelen realizar solicitudes de ayuda entre Estados; *vid.* Casos de España y Portugal: http://www.abc.es/espana/abci-espana-y-portugal-mantienen-relaciones-fluidas-extincion-incendios-ambos-territorios-201608101904_noticia.html, o España e Israel: http://www.proteccioncivil.es/que-hacemos/internacional/noticias/-/asset_publisher/dlCK0HPr9hIk/content/espana-responde-a-la-peticion-de-ayuda-de-israel-para-la-lucha-contralos-incendios-forestales?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.proteccioncivil.es%2Fque-hacemos%2Finternacional%2Fnoticias%3Fp_id%3D101_INSTANCE_dlCK0HPr9hIk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1.

³³⁵ La cursiva es nuestra; *vid.* Art. 1.1, *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, 16 de mayo de 1985, Dinamarca-República Federal de Alemania, U.N.T.S. Vol. 1523 núm. 26375.

³³⁶ La Agencia se estableció en 1991 con el objetivo principal de coordinar la respuesta y ayuda de emergencia. Fue renombrada en 2009 para reflejar su cambio de posicionamiento, hacia una gestión integral de las catástrofes. La *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (C.D.E.M.A.) se constituyó como una agencia intergubernamental de ámbito regional para la gestión de catástrofes en el ámbito de la Comunidad del Caribe –Caribbean Community (CARICOM)–; *vid.* más información sobre el C.D.E.M.A. en <http://directorio.sela.org/listado-de-organismos/cdema.aspx>, o en su página web <http://www.cdema.org>.

«“disaster” means the sudden event attributable directly and solely either to the operation of the forces of nature or to human intervention or to both of them and characterised by widespread destruction of lives or property accompanied by extensive dislocation of public services, but excluding events occasioned by war, military confrontation or mismanagement»³³⁷.

198. Una de las primeras aportaciones doctrinales al concepto de catástrofe vino de la mano de CHILDERS y URQUHART. Pese a no ofrecer un concepto detallado de catástrofe, entendían que los «Natural disasters encompass, in the main, earthquakes, volcanic eruptions, windstorms, floods, and land instabilities»³³⁸.

199. Posteriormente, pudo encontrarse una de las primeras definiciones que vio la luz en sede de Naciones Unidas³³⁹. En ésta se pone el foco en la disrupción del funcionamiento normal de una sociedad como configurador de una catástrofe. Se produce en 1992 por el Departamento de Asuntos Humanitarios en el contexto del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, dentro de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de Naciones Unidas (E.I.R.D.)³⁴⁰, y contiene la siguiente noción de desastre

³³⁷ Art. 1 (d), *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency* (Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe), hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, entrada en vigor 12.5.1992, *U.N.T.S.* Vol. 2256, Núm. 40212, p. 53 (texto original en inglés). Posteriormente, con la adopción del C.D.E.M.A. en 2008, la definición fue modificada de la siguiente forma: «“disaster” means the exposure of the human habitat to the operation of the forces of nature or to human intervention resulting in widespread destruction of lives or property, but excludes events occasioned by war or military confrontation», art. I, *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)*, firmado en St. John's (Antigua y Barbuda) el 3 de Julio de 2008, no publicado en *U.N.T.S.*

³³⁸ CHILDERS, E. y URQUHART, B., *Towards a More Effective United Nations*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, 1992, p. 44.

³³⁹ Puesto que el anterior proyecto de convenio de la U.N.D.R.O. no llegó a materializarse en tratado internacional.

³⁴⁰ Cuyas siglas en inglés son U.N.I.S.D.R. Adoptada por la A.G.N.U. en 1999, la Estrategia Internacional forma parte de la Secretaría de NN.UU. bajo un Representante Especial del Secretario General para la Reducción del riesgo de desastre. Tiene encomendadas, entre otras, las funciones de servir de punto focal en el sistema de Naciones Unidas (según Resolución A.G.N.U. 56/195, de 21 de diciembre de 2001, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/56/195, de 21.1.2002) y la de apoyar la implantación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (párrafo 48.c) del Marco, *vid.* en Anexo II a la Resolución A.G.N.U. 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de*

«Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos. Los desastres se clasifican comúnmente de acuerdo con la velocidad con que ocurren (brusco o lento), o de acuerdo a las causas (naturales o antropogénicas)»³⁴¹.

Pese al valor que puede ofrecer esta definición respecto de su origen, pues emana de la organización internacional por excelencia en la comunidad internacional³⁴², ésta responde a documentos de los cuales no puede desprenderse una coerción normativa.

200. Anteriormente pudo verse una definición que esbozaba esta idea en el seno del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres de Colombia³⁴³. Sin embargo, no se ofrecía una redacción tan clara como la brindada a nivel universal. Esta idea de «perturbación grave del funcionamiento de la sociedad» conformará el eje sobre el que pivotarán varias de las nociones de catástrofe ofrecidas hasta nuestros días³⁴⁴.

201. Más adelante pueden encontrarse dos de las aportaciones doctrinales más relevantes al concepto de catástrofe. Nos referimos a las ofrecidas en 1995 por el *Centre d'Études et de Recherche de l'Académie de droit international de La Haye (l'Académie)* y el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento*

Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015); puede encontrarse más información sobre la E.I.R.D. en su página web: <http://www.unisdr.org/>.

³⁴¹ NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*, n.p. En el seno de la familia onusiana pueden verse otras definiciones relacionadas en UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, 2004, p. 98; WORLD FOOD PROGRAMME, Executive Board Draft Decision, *Definition of Emergencies*, doc. W.F.P. WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, de 4.2.2005.

³⁴² Respecto del debate sobre el valor normativo de las normas relativas al D.I.C. puede verse el Capítulo III de este trabajo.

³⁴³ Art. 18, Decreto núm. 919 del 1 de mayo de 1989, de Colombia, *por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/622ES.pdf>.

³⁴⁴ Véanse *infra* párrafos 235 a 241.

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La F.I.C.R. entiende por desastre «acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material»³⁴⁵. Por su parte, la aportación de *l'Académie* es como sigue:

«Un événement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l'environnement, et d'une ampleur telle qu'ils appellent une réaction solidaire de la communauté nationale et/ou internationale»³⁴⁶.

202. En este último caso, la catástrofe es entendida como un acontecimiento (término sinónimo al de evento, acaecimiento o suceso) o situación duradera, y su definición se centra en las consecuencias del mismo: la producción de daños inmediatos o aplazados en el tiempo, de cierta magnitud y la llamada a una «respuesta solidaria de la comunidad». Sin embargo, esta definición plantea diversos problemas como pueden ser: qué debe entenderse por «*situation durable*», la amplitud del elemento subjetivo de la gravedad de los daños, y principalmente, la cláusula según la cual se pide una reacción solidaria de la comunidad nacional y/o internacional. Sobre ello cabe formular algunas preguntas: ¿Cuál debe ser el significado de la reacción solidaria?, ¿tendría relación con el principio de la responsabilidad de proteger? Es más, en caso de no existir tal reacción de la comunidad,

³⁴⁵ F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994.

³⁴⁶ Cuya traducción al castellano podría ser: «Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación duradera, que produce daños inmediatos o aplazados en el tiempo a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llaman a una reacción solidaria de la comunidad nacional y/o internacional»; *vid.* la definición propuesta por el Centro de Estudios e Investigación de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya en una publicación inicial: LEBEN, CH. y CARON, D.-D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996, y posteriormente en la obra CARON, D.-D. y LEBEN, CH. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 33 y ss.

¿no nos encontraríamos ante una catástrofe? En cierto modo se podría interpretar como la realización de una acción por parte de otro u otros Estados lo que, en cierto modo, estaría dejando la consideración de catástrofe a que otro Estado u organización ofreciese algún tipo de ayuda. Cuestiones éstas que serán objeto de análisis detallado *infra* en este Capítulo.

203. El primer concepto jurídico de catástrofe en un tratado multilateral de ámbito universal³⁴⁷ lo ofreció el conocido Convenio de Tampere de 1998. Este instrumento entiende por catástrofe³⁴⁸:

«[...]una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo»³⁴⁹.

Como puede apreciarse, nos encontramos ante una definición descriptiva de amplio alcance, que parece tener inspiración en la ofrecida anteriormente por el D.H.A. de Naciones Unidas³⁵⁰, respecto de la idea de disrupción del funcionamiento de una sociedad. En este caso, se acuña la expresión «grave perturbación del funcionamiento de la sociedad» que será empleada en numerosos conceptos del término ofrecidos posteriormente³⁵¹.

³⁴⁷ Recordemos que el de 1984 fue un proyecto que nunca llegó a aprobarse ni a entrar en vigor.

³⁴⁸ Los términos que se utilizan en los idiomas oficiales del Convenio son: *catástrofe*, *disaster* y *catastrophe*.

³⁴⁹ Artículo 1, párrafo 6, del *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, *U.N.T.S.*, vol. 2296, núm. 40906.

³⁵⁰ NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*, n.p.

³⁵¹ *Id.* párrafos 218 y ss. *infra* en este trabajo.

204. A comienzos de este siglo XXI se brindaron dos nuevos conceptos de catástrofe³⁵² desde el ámbito normativo y doctrinal. Nos referimos a los ofrecidos por el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*³⁵³ y por el *Institut de Droit international*³⁵⁴. Para el primero, que supone la segunda ocasión en la que se contenía un concepto en un tratado internacional de ámbito universal, la catástrofe «es una situación excepcional que puede perjudicar a la vida, los bienes o el medio ambiente»³⁵⁵. Por su parte, *l'Institut*, que ofrecía la segunda gran aportación doctrinal al tema, elaboraba una definición de este fenómeno con el siguiente tenor:

«L'expression « catastrophe » désigne les calamités qui mettent en danger la vie, la santé, l'intégrité physique, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autres droits fondamentaux de la personne humaine, ou les besoins essentiels de la population, que ces calamités soient

- d'origine naturelle (comme les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les pluies torrentielles, les inondations, les glissements de terrain, la sécheresse, les incendies, la famine ou les épidémies),
- d'origine technologique et provoquées par l'homme (comme les catastrophes chimiques ou les explosions nucléaires), ou
- Causées par la violence ou les conflits armés (comme les conflits armés internationaux et internes, les troubles ou les violences internes, les activités terroristes)»³⁵⁶.

³⁵² A estos podría añadirse la teorización de PÉREZ DE ARMIÑO, que ya ha sido estudiada previamente en este trabajo, contenida en su obra PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p. Sin embargo, como allí se recoge, la noción que venimos trabajando de catástrofe —denominada por este autor «desastre»—, está basada en la ofrecida anteriormente por NN.UU., *Glosario... op. cit.*, n.p.

³⁵³ *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, U.N.T.S., vol. 2172, núm. 38131, entrada en vigor 23.9.2001. Dicho tratado entró en vigor de acuerdo con su art. 8 a), sin embargo, hasta la fecha, de los 21 Estados firmantes del mismo, sólo cuatro han depositado el Instrumento de ratificación o aceptación, por lo que su capacidad de actuación se encuentra limitada.

³⁵⁴ Vid. sobre éste su web: <http://justitiaetpace.org/>.

³⁵⁵ Artículo 1, letra c).

³⁵⁶ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, secc. I, apartado 2, pp. 3-4. En castellano podría definirse como «calamidades que ponen en peligro la vida, la salud, la integridad física, el derecho a no ser víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes, otros derechos humanos fundamentales o necesidades básicas de la población, ya sean: de origen natural (como terremotos, erupciones volcánicas, tempestades, lluvias

Como puede verse, la definición está formada por una noción general y tres subtipos en función del origen de la catástrofe. Esta formulación supone una novedad respecto de las ofrecidas hasta la fecha, pues permite ofrecer una idea general de la catástrofe y al mismo tiempo, establecer una serie de elementos diferenciadores, en función de su tipología.

205. Otra de las definiciones relevantes es la ofrecida por el C.R.E.D. desde 2006 hasta la actualidad³⁵⁷ y que será la empleada en su completísima base de datos sobre catástrofes (*EM-DAT The International Disaster Database*). Según ésta, una catástrofe se correspondería con:

«A situation or event that overwhelms local capacity, necessitating a request at the national or international level for external assistance; an unforeseen and often sudden event that causes great damage, destruction and human suffering»³⁵⁸.

206. Desde el ámbito de las Organizaciones Internacionales también se han ofrecido definiciones de catástrofe. Así, encontramos la del Código de Conducta de la Cruz Roja que entiende por tal «acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran

torrenciales, inundaciones, desprendimientos de tierra, sequías, incendios, hambrunas, epidemias); desastres de origen tecnológico provocados por el hombre (como catástrofes químicas o explosiones nucleares), u ocasionadas por la violencia o los conflictos armados (como conflictos armados internacionales o internos, violencia o disturbios internos, actividades terroristas)», traducción empleada en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 1, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.1, de 26.2.2008, p. 7.

³⁵⁷ Como puede verse en sus últimas publicaciones: *vid.* GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2016, p. 7.

³⁵⁸ HOYOIS, PH., BELOW, R., SCHEUREN, J.-M., GUHA-SAPIR, D., *Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends. 2006*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2007, p. 15. Junto con esta idea de catástrofe, los fenómenos catastróficos (disaster event, según la propia nomenclatura de la EM-DAT), el fenómeno debe cumplir con al menos uno de los siguientes criterios de entrada: 10 o más personas fallecidas, 100 o más personas afectadas, heridas o sin hogar, la existencia de declaración de estado de emergencia por el Estado y/o una solicitud de ayuda internacional; como elementos subsidiarios se tiene en cuenta la importancia de la catástrofe en relación con otras ocurridas en el país (*Significant Disaster/Significant damage*) si fue la peor catástrofe de la década o la que produjo mayor daño en el país; *vid.* los *entry criteria* en <http://www.emdat.be/guidelines>.

sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material»³⁵⁹. A pesar de tratarse de una definición un tanto laxa, la F.I.C.R. ofreció un concepto mucho más amplio en sus Directrices I.D.R.L. de 2007:

«1. Por "desastre" se entiende una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo, pero con exclusión de los conflictos armados»³⁶⁰.

Se trata en este caso de una definición no jurídica, sin embargo, su importancia deriva de la relevancia que tiene la F.I.C.R. como uno de los actores principales en las actividades relacionadas con la asistencia y el estudio de las catástrofes³⁶¹.

207. En el ámbito regional de nuestro entorno, resultan de gran interés las referencias a las catástrofes ofrecidas en sede de la Unión Europea. En este sentido, aunque desde una perspectiva colateral, la Decisión 2010/214/UE, de 12 de abril de 2010, *relativa a la importación en régimen de franquicia de las mercancías destinadas a distribuirse gratuitamente o ponerse gratuitamente a disposición de las víctimas del*

³⁵⁹ Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), 1994.

³⁶⁰ Apartado 2.1 de las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, disponibles en: http://www.saberdonar.info/herramientas/actores/2autoridades/4_4_AUTORIDADES_directrices_socorro_IFRC.pdf. Sobre estas directrices pueden verse los documentos F.I.C.R., *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, versión de 26 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1023ES.pdf>; F.I.C.R., *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, 2011, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1018ES.pdf>; así como la web de la F.I.C.R. sobre este tema: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/guidelines/>.

³⁶¹ En este sentido, PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 300.

*terremoto ocurrido en la República Italiana en abril de 2009*³⁶², constituye un ejemplo de una de las respuestas posibles por parte de la U.E. en una situación de catástrofe. Respecto al concepto, esta decisión establece en su *Considerando* 1 que:

«Un terremoto costituisce una catastrofe ai sensi del Capo XVII, sezione C, del regolamento (CE) n. 1186/2009; vi è quindi motivo per autorizzare l'importazione in franchigia di merci che rispondono ai requisiti degli articoli da 74 a 80 del suddetto regolamento».

El Reglamento al que alude la Decisión, Reglamento (CE) núm. 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, *relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras*³⁶³, establece en los artículos 74 a 80 del Capítulo XVII, sección C, una serie de derechos en materia de franquicias relativos a mercancías destinadas a las víctimas de una catástrofe. No obstante, en ninguna de las dos normas comunitarias se define lo que deba considerarse tal fenómeno³⁶⁴.

208. Dentro de las definiciones ofrecidas en la normativa de la Unión³⁶⁵, debemos destacar la recogida en la Decisión núm.

³⁶² Vid. Decisión 2010/214/UE, de 12 de abril de 2010, *sull'importazione in franchigia doganale di merci destinate ad essere distribuite o messe a disposizione gratuitamente delle persone colpite dal terremoto che si è verificato in Italia nell'aprile 2009* [notificada con el número C (2010) 2227], publicada en el DOUE L 92, 13.04.2010, único texto auténtico en italiano.

³⁶³ D.O.U.E. L 324, de 10.12.2009.

³⁶⁴ Resulta habitual este tipo de medidas de carácter económico, así tras la catástrofe ocurrida en la localidad de Séveso (Italia) en 1976, se aprobó la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 1976, *relativa all'ammissione in franchigia dai dazi doganali degli elementi prefabbricati necessari alla costruzione di una scuola offerta gratuitamente dalla Confederazione elvetica al comune sinistrato di Seveso (Italia)* (77/22/CEE), D.O.C.E. L 5, de 7.1.1977 (el texto en lengua italiana es el único que da fé), que no obstante, tampoco incluía ninguna definición de catástrofe; *vid.* sobre el accidente <https://www.unizar.es/guiar/1/Accident/Seveso.htm>.

³⁶⁵ Cabe destacar la definición de «accidente grave» ofrecida por el art. 3, 5) de Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, D.O.C.E. L 10, de 14.1.1997, que sería incorporada sin modificaciones al art. 3.13) de la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE*, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012. La Directiva lo define como sigue: «un hecho, como una emisión, un incendio o una explosión importantes, que resulte de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que se aplique la presente Directiva, que suponga un peligro grave, ya sea

1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*³⁶⁶. Ésta entiende por catástrofe

«Toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural»³⁶⁷.

209. Ejemplos recientes de definiciones en el marco de Naciones Unidas lo constituyen por un lado, el *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre* elaborado por la Comisión de Derecho Internacional³⁶⁸, y por otro, las *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la*

inmediato o diferido, para la salud humana o el medio ambiente, dentro o fuera del establecimiento, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas». Previamente a sendas normas (conocidas como Directivas Séveso II y III), encontramos la Directiva Séveso I, que contiene una definición de «accidente grave» con algunas diferencias, pero con el mismo núcleo esencial; así, se entiende por tal «un hecho tal como una emisión, un incendio o una explosión resultante del desarrollo incontrolado de una actividad industrial, que entrañe un grave peligro, inmediato o diferido, para el hombre, dentro o fuera del establecimiento, y/o para el medio ambiente, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas», véase art. 1.2.c) de la Directiva 82/501/CEE, del Consejo, de 24 de junio de 1982, *relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales*, D.O.C.E. L 230, de 5.8.1982. La Directiva 2012/18/UE define los términos «peligro» como «la capacidad intrínseca de una sustancia peligrosa o de una situación física de ocasionar daños a la salud humana o al medio ambiente» y riesgo como «la probabilidad de que se produzca un efecto específico en un período de tiempo determinado o en circunstancias determinadas», art. 3 apartados 14) y 15), respectivamente. Sobre los avances normativos de la U.E. en materia de catástrofes puede verse TORRES CAZORLA, M.-I., «¿Lecciones aprendidas? El papel de la Unión Europea en materia de prevención y coordinación en caso de catástrofe», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 151-173, particularmente respecto de la cuestión de las Directivas Séveso: pp. 157-159.

³⁶⁶ D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013.

³⁶⁷ Esta definición apenas se aparta de la recogida en la Propuesta de Decisión, COM (2011) 934 final, que establecía en su artículo 4: «A efectos de la presente Decisión, se entenderá por: 1. «catástrofe»: toda situación que tenga o pueda tener efectos *adversos* para las personas, el medio ambiente o los bienes [...]» (énfasis añadido); en la versión definitiva se añadió el «patrimonio cultural». La Comunicación de la Comisión de 2008 (COM (2008) 130) amplía la consideración de catástrofe más allá de las naturales o humanas, a aquellas situaciones de emergencia vinculadas a conflictos dentro y fuera de la U.E.; *vid.* al respecto TORRES CAZORLA, M.-I., «La Comunicación...» *op. cit.*, p. 98.

³⁶⁸ *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016.

*reducción del riesgo de desastres*³⁶⁹, ambos aprobados en 2016. Respecto de ésta última, el O.I.E.W.G. propuso la siguiente definición de catástrofe:

«Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales»³⁷⁰.

210. Como puede verse, al igual que la definición ofrecida a comienzos de la década de los noventa que giraba en torno a la idea de interrupción seria de las funciones de la sociedad³⁷¹, todos los trabajos posteriores realizados en el seno de la O.N.U. seguirán apoyándose sobre este arquetipo, aunque con algún matiz. Así, las definiciones ofrecidas en 2004³⁷², 2009³⁷³ y 2015³⁷⁴ se han referido a la catástrofe

³⁶⁹ Este grupo de trabajo de expertos internacionales fue creado tras la Conferencia de Sendai 2015, por la A.G.N.U. mediante Resolución 69/284, de 3 de junio de 2015, con el objetivo de desarrollar indicadores que pudiesen medir el progreso en los objetivos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Catástrofe 2015-2030, así como actualizar la terminología existente en esta materia. Este grupo de expertos internacionales tuvo su primera reunión de manera informal y formal los días 28 y 29-30 de septiembre de 2015, respectivamente, *vid.* <http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group/>. *Vid.* para más información la web con toda la información sobre el grupo (trabajos ya terminados): <http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group/>. Sobre las discusiones terminológicas puede verse el documento *Report - Technical Briefing on Terminology... op. cit.*

³⁷⁰ *Vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit.*, p. 13. Dichas recomendaciones fueron adoptadas por la Asamblea General de NN.UU. en su Resolución 71/276, de 2 de febrero de 2017, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/71/276, de 13.2.2017.

³⁷¹ Contenida en NN.UU., *Glosario... op. cit.*

³⁷² Así, en 2004 se ofrecería la siguiente definición: «Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos. Un desastre es el resultado del proceso de acumulación del riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo», en la que se cambiaba la expresión «funciones de la sociedad» por «funcionamiento de una sociedad», *vid.* en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, Anexo 1, p. 4. Esta definición es idéntica a la recogida en el documento I.S.D.R., *Terminology: Basic terms of disaster risk reduction*, 2004, p. 2: «A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources. A disaster is a function of the risk process. It results from the combination of hazards, conditions of vulnerability and insufficient capacity or measures to reduce the potential negative consequences of risk».

como una disrupción o perturbación grave del funcionamiento de una sociedad o comunidad.

211. La única excepción a esta regla la constituye la definición ofrecida por la C.D.I. en su Proyecto de artículos. Según el artículo 3 letra a):

«Por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad»³⁷³.

En esta definición se pone el acento no en la perturbación, sino en el suceso (acontecimiento) calamitoso, aunque posteriormente, este acontecimiento requiera, junto con los perjuicios sobre las personas, los

³⁷³ La definición de 2004 fue recogida en su integridad en un documento posterior de la E.I.R.D., pero ampliando la casuística relacionada con el término. Así, se indica que «El impacto de los [sic] puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental», *vid.* NACIONES UNIDAS, 2009 *UNISDR Terminología... op. cit.*, versión española pp. 13-14.

³⁷⁴ Esta definición se asemeja en gran medida con la propuesta previamente en el borrador del grupo de trabajo sobre indicadores y terminología, que decía así: «A serious disruption of the functioning of a community or a society due to hazardous events interacting with conditions of vulnerability and exposure, leading to widespread human, material, economic and environmental losses and impacts», *vid.* *Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review*, Background Paper, Facilitated by The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, agosto 2015, pp. 11-12 disponible en: http://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf.

³⁷⁵ *Vid.* Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones, publicado como Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10, doc. NN.UU. A/71/10, p. 14. Esta definición apenas introduce cambios respecto de la aprobada en primera lectura en la que «Se entiende por "desastre" un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad», *vid.* Artículo 3 del Proyecto de artículos en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en caso de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículo aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.831, de 15.5.2014, p. 1. Sobre el trabajo de la Comisión en este tema puede verse THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, pp. 41-50; BARTOLINI, G., NATOLI, T. y RICCARDI, A., «Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», en INTERNATIONAL DISASTER LAW PROJECT, *International Law and Disasters Working Papers Series*, Vol. 03 (2015), disponible en: <http://disasterlaw.sssup.it/wp-content/uploads/2014/01/Bartolini-Natoli-Riccardi-Report-of-the-Expert-Meeting-2015-DEF.pdf>.

bienes o el medioambiente, que suponga una grave perturbación de la sociedad en cuestión.

212. Posiblemente, la distinción entre ambas definiciones se deba al distinto enfoque utilizado, pues el O.I.E.W.G. puede estar más relacionado con el ámbito del desarrollo y la R.R.D., mientras que la labor de la C.D.I. es eminentemente jurídica, centrada en la codificación y desarrollo del Derecho Internacional.

2.2. ANÁLISIS DE LAS DEFINICIONES EXISTENTES

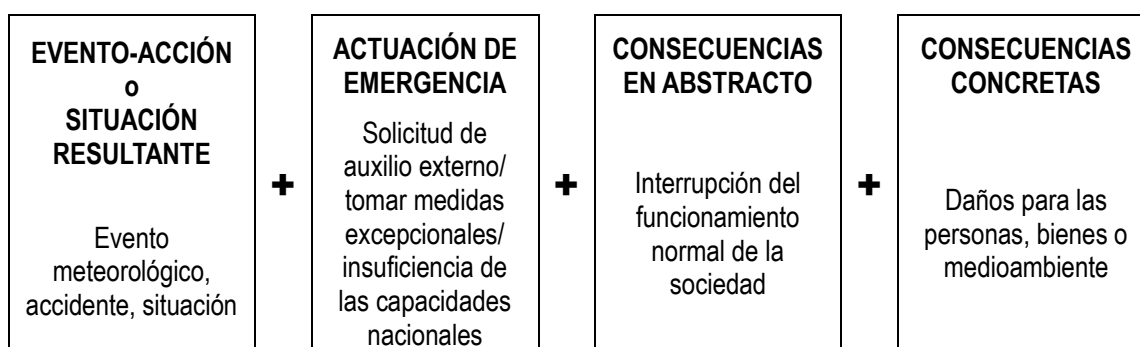
213. A la luz de las múltiples y diversas definiciones que se acaban de ofrecer en las páginas que anteceden, creemos necesario realizar determinadas consideraciones sobre las mismas, que se agruparán atendiendo a una visión general o centrada de manera específica sobre los elementos de la definición.

2.2.1. Consideraciones generales en torno a los conceptos de catástrofe ofrecidos

214. Las definiciones ofrecidas hasta la fecha parecen repetir el mismo esquema, conteniendo algunos o todos los componentes que se detallarán a continuación; si bien algunas fundamentan la idea de catástrofe en uno u otro aspecto. Así, en las nociones jurídicas de catástrofe ofrecidas suelen aparecer los siguientes elementos: 1) un *evento natural o acción del hombre* que origina la situación, o bien la *situación resultante* de tal evento o acción; 2) que *requiere una determinada actuación interna o externa* (se exige bien la asistencia externa o la toma de medidas especiales por parte de organismos

internos del país³⁷⁶, o bien se declara la insuficiencia de las capacidades nacionales para hacer frente al evento); y 3) que dicha situación posea *consecuencias en abstracto* (afectación al orden público o interrupción del funcionamiento de la sociedad); y 4) *consecuencias concretas*, es decir, que produzca una serie de daños (a la vida, la salud, el patrimonio...) ³⁷⁷. Esquemáticamente podría reflejarse de la siguiente manera:

Cuadro 14

ELEMENTOS DE LAS DEFINICIONES DE «CATÁSTROFE»

Fuente: elaboración propia

215. Basándonos en esta configuración, podemos clasificar las definiciones jurídicas de catástrofe en función de que se establezca el elemento configurador de la noción bien en el evento, la acción o la situación, bien en las consecuencias en abstracto, o bien en las consecuencias concretas. No obstante, no en todos los casos resulta fácil poder encuadrar una definición en alguna de estas categorías, pudiendo incluso estar en varias de ellas simultáneamente.

³⁷⁶ Se utilizan aquí expresiones tales como: «as a result of which» en *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, Informe del Secretario General, Adición, doc. NU A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18 de junio de 1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés), o «que requiera por ello de...» en el Decreto Núm. 919 del 1 de mayo de 1989, de Colombia, *Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*.

³⁷⁷ Puede verse claramente la distinción en la Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, de Nicaragua, *Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/97ES.pdf>, que distingue entre «desastre» y «desastre natural», siendo el primero «la situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales», y el segundo «todo daño causado por cualquier fenómeno». De este modo se distingue entre los propios daños que causa el evento natural o humano (consecuencias concretas) con el *golpe* o afectación en la vida normal de la sociedad que dichos daños o eventos producen (consecuencias en abstracto).

216. Así, si aplicamos este esquema a la propuesta de definición de la U.N.D.R.O., ésta entiende por catástrofe un *evento* bien natural o humano, compuesto de los siguientes elementos: el *evento o acción* –any natural, accidental or deliberate event (not being an ongoing situation of armed conflict)–; la *actuación requerida*, en este caso «assistance is needed from outside the State» y las consecuencias concretas, es decir, daños producidos por el evento «affected by the consequences of the event».

217. Por otra parte, el Convenio Marco del 2000 pone el acento en la *situación resultante del evento* al entender por catástrofe «una situación excepcional», con consecuencias concretas para la vida, los bienes o el medioambiente³⁷⁸.

³⁷⁸ Definiciones que basan el concepto de catástrofe en el evento, acción o situación, serían las contenidas en Art. I., *Emergency Technical Cooperation Agreement between the PAN American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster*, firmada en Washington el 1 de diciembre de 1982 y en Paramaribo el 3 de enero de 1983; Art. 1 b), *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, 1984; Art. 1.1, *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, Dinamarca-República Federal de Alemania, 16 de mayo de 1985; U.S. Code, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por *An Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes* (Public Law 100–707, de 23 de noviembre de 1988, Sec. 103 (c)), 1988; Art. 1 (d), *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, 1991; CHILDERS, E. y URQUHART, B., *Towards... op. cit.*, p. 44; Secc. II, párr. 1, Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía); Art. 2. b) del Decreto núm. 9-90-E, de 1 de octubre de 1993, de Honduras, *Ley de Contingencias Nacionales*, Publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* Núm. 27237, del 31 de diciembre de 1993, disponible en: [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_de_Contingencias_Nacionales\(D%209-90\).pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_de_Contingencias_Nacionales(D%209-90).pdf); Art. 1, del *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias* de 1994; Centro de Estudios e Investigación en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, 1995; Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), 1995; Párr. 6, National Policy on Disaster Management, 9 de enero de 1996 (Botsuana); Art. 1.1, del *Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes*, de 1997; Art. 1, *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, firmado en París el 25 de mayo de 1998, disponible en: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I392FR.pdf>; Artículo 3, (e), Ley Núm. 211 del 2 de Agosto de 1999, *Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico*, disponible en: <http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2015-2016/PresupuestosAgencias/suppdocs/baselegal/021/021.pdf>; Art. 3.7, Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, de Nicaragua, *Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*; Art. 1. c), *Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil*, 2000; definición de «catástrofe» de PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.; Art. 1, *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la*

218. El acento en la *consecuencia en abstracto* lo pondrá la idea de catástrofe ofrecida por el Decreto 919, de 1 de mayo de 1989 colombiano, al asimilar este fenómeno al «daño grave o alteración grave de las condiciones normales de vida». Pero fue con la definición del Glosario multilingüe de NN.UU. cuando se vio claramente un apoyo a este factor de interrupción seria de las funciones de una sociedad³⁷⁹, al que se añadirían las *consecuencias concretas* («pérdidas humanas, materiales o ambientales»); y el *requerimiento de una actuación especial*, en el sentido de incapacidad por los propios recursos de hacer frente al fenómeno: «exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos», lo que indirectamente podría sugerir la necesidad (aunque no obligatoriedad) de solicitar asistencia exterior. En este caso, no se hace mención al evento o acción humana, sino que

prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2000; Art. II, *Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe*, 2001; CONPES, *Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres –PNPAD– en el corto y mediano plazo* (Colombia), 2001; Art. 4.4, Ley núm. 147-02, de República Dominicana, *sobre Gestión de Riesgos*, de 22 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/750ES.pdf>; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, secc. I, apartado 2, pp. 3-4; U.S. Code, Título 6, Cap. 1, Sec. 311, tras la reforma introducida por la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* (Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)), 2006; HOYOIS, PH., BELOW, R., SCHEUREN, J.-M., GUHA-SAPIR, D., *Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends. 2006*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (C.R.E.D.), 2007, p. 15; VERRI, P., *Diccionario... op. cit.*, p. 22; Artículo 4, letra X), Ley Núm. 18.621, de 25 de octubre de 2009, de Uruguay, *Sistema Nacional de Emergencias*, Publicada D.O. 17 nov/009 núm. 27858, disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9747899.htm>; *Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en caso de desastres o accidentes graves*, hecho en Viena, el 27 de enero de 2010, entrada en vigor 1.7.2011, U.N.T.S. vol. 48807 (textos originales en alemán y albanés); THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 50; Artículo 5 del *Proyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Cambio Climático*, de Ecuador, Asamblea Nacional República del Ecuador, 2012, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Ecuador%20Iniciativa del Proyecto 11.pdf>; Arts. 2.6 (catástrofe) del Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, *por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)"*; USAID, *Glossary of ADS Terms*, 2013; Artículo 4.1. de la Decisión 1313/2013/UE, Mecanismo de Protección Civil de la Unión, 2013; Art. 3, Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la *Protección de las personas en caso de desastre* aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura, 2014; Artículo 2.6, Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil* (España); Art. 3.a), Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la *Protección de las personas en caso de desastre* aprobados en segunda lectura, 2016.

³⁷⁹ Respecto a las posibles funciones de la sociedad que se ven afectadas puede hablarse de la seguridad, las comunicaciones de transporte, las telecomunicaciones, el abastecimiento de servicios básicos tales como el agua, la electricidad, etc.

se asemeja la catástrofe a la propia interrupción del funcionamiento de la sociedad³⁸⁰.

219. Por otro lado, el Art. 3. XVIII, de la *Ley General de Protección Civil*, de México, del 2000³⁸¹, constituye un claro ejemplo de definición de catástrofe entendiendo ésta como las *consecuencias concretas* del fenómeno, es decir, como aquellos *daños* que se producen para las personas, los bienes y/o servicios³⁸². En este caso, se distingue

³⁸⁰ Junto con las mencionadas, ponen el acento en la catástrofe como una consecuencia en abstracto del fenómeno, esto es, *interrupción del funcionamiento de la sociedad*: el Artículo 1 Párr. 6, *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998; definición de «desastre» de PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario...* op. cit. n.p.; Art. 4.4, Ley núm. 2140, del 25 de octubre de 2000, de Bolivia, *Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Bolivia%20-%20Ley%20N%C2%BA%202140%20del%2025%20de%20octubre%20de%202000.pdf>; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo...* op. cit., Anexo 1, p. 4; 2004 *ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction*, 2004; art. 1, pfo. 3, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* [Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia], hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, entrada en vigor el 24.12.2009, en ASEAN Document Series 2005, p. 157, disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>; Art. 2, párr. 1, F.I.C.R., *Directrices...* op. cit.; F.I.C.R., *Notas...* op. cit.; 2009 *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*, 2009, versión española, pp. 13-14; *Manual de Procedimiento de la Cancillería en caso de desastres*, p. 13 (Panamá), 2009; Sec. 3 (h), *Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010*, Republic Act No. 10121, An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds therefor and for other purposes, publicada en *Official Gazette*, de 27 mayo 2010, disponible en: <http://www.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>; Art. 1., Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, firmado en Bali el 17 de noviembre de 2011, entró en vigor el 7.4.2014, disponible en: <http://agreement.asean.org/media/download/20140814092954.pdf>; F.I.C.R., *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, 2011, p. 14; CEPREDENAC, *Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana, MecReg – SICA. PARTE I. Manual para la coordinación de la ayuda y asistencia humanitaria internacional del sistema de la integración centroamericana*, SICA, 2012, p. 18; *Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en casos de desastre*, 2012, p. 6 (Panamá); *Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en Casos de Desastres*, 2012, p. 20; Arts. 2.1 (desastre) del Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)"; COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (CAPRADE), *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina*, 2013, p. 13; *Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review*, Background Paper, Facilitated by the United Nations Office for Disaster Risk Reduction, agosto 2015, p. 11; *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V., 2016, p. 13.

³⁸¹ Publicada el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2000.

³⁸² Esta línea es seguida por las siguientes definiciones: Art. 4, Decreto Legislativo Núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, *Ley de Defensa Civil*; Art. 2, *Agreement among the Governments*

claramente entre estos perjuicios que ocasiona la catástrofe –traducidos en pérdidas humanas o destrucción de infraestructuras– con el desajuste que los mismos pueden ocasionar a las actividades normales de la sociedad³⁸³.

2.2.2. Estudio de los elementos de la definición de catástrofe

220. El concepto de catástrofe gira en torno a varios elementos constitutivos que denominaremos *elementos de la definición de catástrofe*. Dichos elementos van a conformar la definición de lo que deba considerarse catástrofe en sentido jurídico, pero guardando a su

of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998 [Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre], disponible en: <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf>; Art. 1.1, *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999, disponible en: http://www.eird.org/wikies/images/Acuerdo_AEC-Materia_Desastres_Naturales.PDF; Art. 3.8, definición de «desastre natural» de la Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, de Nicaragua, *Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*; Art. 3. XVIII, *Ley General de Protección Civil*, de México, 2000; TWIGG, *A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, op.cit., 2001, p. 6, aunque en este caso podría justificarse su ubicación en cualquiera de las otras dos posturas; Art. 3, Ley N° 2.615/05, de 10 de junio de 2005, *que crea la Secretaría de Emergencia Nacional* (Paraguay); Art. 4, letra g), Decreto núm. 777, de El Salvador, *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*, de 18 de agosto de 2005, Publicada en D.O. núm. 160, de 31.8.2005, disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Leyes/11.LPCPMD.pdf>; Art. 4, Ley núm. 8488, de Costa Rica, *Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, de 27 de octubre de 2005, Publicada en *La Gaceta* núm. 8, de 11 de enero de 2006, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/21404_14346nuevaleyemergencias1.pdf; Artículo 5.2., *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos*, de Venezuela, *Gaceta Oficial* núm. 39.095, del 9 de enero de 2009, disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Venezuela-ley_G.I.R.S.T.pdf; *Manual de Procedimientos de la Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre*, p. 7 (Costa Rica), 2011; Art. 8.8 de la Ley núm. 1523 de 24 de abril de 2012, de Colombia, *por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 48411, de 24.4.2012, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/1057ES.pdf>; Artículo 2, apartado XVI de la *Ley General de Protección Civil*, de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6.6.2012, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf.

³⁸³ Entendida ésta en su acepción clásica de conjunto de personas que viven bajo unas mismas normas, vid. 1ª acepción del *Diccionario de la Lengua Española*, Recurso electrónico, o de «un gran número de seres humanos que obran conjuntamente para satisfacer sus necesidades sociales y que comparten una cultura común», vid. en FICHTER, J.-H., *Sociología*, Biblioteca Herder, 9ª Ed. revisada, Barcelona, 1974, p. 153.

vez estrecha relación con los elementos del fenómeno de la catástrofe analizados *ut supra* en el Capítulo I de este trabajo.

221. En este sentido, se puede distinguir entre lo que son los *elementos del proceso de catástrofe* de los *elementos de la definición jurídica de catástrofe*. Los primeros, como se ha visto en páginas anteriores, serían la amenaza, el riesgo, la vulnerabilidad y la resistencia³⁸⁴. Por el contrario, los elementos de la definición, serían el evento, acción o situación (que podría asimilarse a la amenaza), la actuación de emergencia, las consecuencias abstractas y las consecuencias concretas.

222. De forma clásica –y casi intuitiva–, la definición de catástrofe se ha venido integrando por los siguientes elementos: el evento, el daño, la gravedad, el riesgo³⁸⁵. A éstos, se les ha ido adicionando otros en los distintos intentos definitorios, tales como: la perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, la declaración de emergencia por catástrofe o la insuficiencia de las capacidades nacionales para hacer frente a la situación, la emergencia, entre otros.

223. Dados los distintos elementos que aparecen en las definiciones de catástrofe existentes³⁸⁶, ofrecemos a continuación un análisis de los que

³⁸⁴ Véase epígrafe 2.1 y 2.2 del Capítulo I.

³⁸⁵ Estos elementos recogen en cierto modo la idea de catástrofe como «un evento (natural) no previsible, repentino y que provoca grandes sufrimientos humanos o daños medioambientales», que ya fuera vislumbrada por el grupo de estudio de la Academia de Derecho Internacional de La Haya; *vid.* CARON, D.-D., «Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles / The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, p. 6.

³⁸⁶ Entre muchos otros, los distintos elementos de las definiciones de catástrofe han sido: la puesta en peligro de la vida, la salud, la integridad física, los derechos humanos, la producción de un daño (inmediato o diferido) de gran importancia; la llamada a una reacción solidaria de la comunidad internacional o nacional, sobrepasar las capacidades locales; necesidad de demanda de ayuda nacional o internacional, producción de grandes daños o sufrimientos humanos, vulneración de la vida, salud, bienes o materiales, riesgo en proporción no habitual, necesidad de movilización de medios de intervención, repercusiones negativas para las actividades de la población local, exclusión de los conflictos armados, grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, amenaza grave a la vida humana, bienes o medioambiente, imputable de manera directa y exclusiva a las fuerzas naturales o a la acción humana, evento en una zona precisa, que ponga en peligro grave la salud pública, la seguridad y el bienestar de la

consideramos esenciales para la definición jurídica de catástrofe, y en los que podrían agruparse temáticamente gran parte de aquéllos.

A. El elemento causal: la amenaza.

224. El primer elemento de la definición de catástrofe lo constituye uno de sus pilares, como es el elemento causal, esto es, «el hecho» que va a originar la catástrofe, su condición de existencia. Este elemento se correspondería con el de amenaza, ya analizado previamente en este trabajo. Por tanto, respecto de los distintos fenómenos o acciones que se incluirían en la amenaza, nos remitimos a lo ya expuesto previamente en este trabajo en el epígrafe 2 del Capítulo I (párrafos 26 a 134). No obstante, se analizarán aquí aquellas cuestiones referidas exclusivamente a los conceptos que presentan una dimensión jurídica (enumerados en el epígrafe 2.1 de este Capítulo II).

225. En este sentido, en las definiciones jurídicas existentes se emplean distintas voces para referirse al hecho originador, como son: «evento», «evento natural», «evento tecnológico», «accidente», «acontecimiento» o «situación». Como ya se ha dicho anteriormente (párr. 56 y ss.) la amenaza debe ser entendida como un evento, proceso, actividad o situación con capacidad de provocar un daño directo o indirecto para el ser humano. Al igual que ocurriera con la determinación de las amenazas como situaciones, el concepto de catástrofe puede aparecer no ya como un evento único, es decir, un hecho singular en el tiempo con principio y fin, sino como una *situación*, un estado de cosas. Esta idea ha sido ampliamente recogida en diversos instrumentos normativos tanto en el ámbito nacional como

población, amenaza real y generalizada, que el evento ocurra dentro del Estado, con efectos para el patrimonio cultural, que obliga a una reacción inmediata.

internacional³⁸⁷, al igual que por parte de la doctrina académica³⁸⁸. En este sentido, algunas de estas definiciones entienden la catástrofe como una situación o proceso, reafirmando esta postura de que se trata de un fenómeno dinámico³⁸⁹. Por tanto, debe considerarse la catástrofe como un proceso con un origen/causa (conocida o no; natural, humano o mixto) y de la que se derivan consecuencias para las personas, bienes o el medioambiente.

226. Respecto de las definiciones de catástrofe, se ha distinguido entre aquellos fenómenos (tsunamis, inundaciones, erupciones volcánicas, accidentes³⁹⁰) que originan la catástrofe, y los daños o el resultado de los mismos³⁹¹. Son definiciones basadas en el hecho, por oposición a las definiciones de la idea en abstracto³⁹². De hecho, se pudo ver el debate en el seno de la C.D.I. respecto de si la definición de catástrofe aplicable

³⁸⁷ Así, puede verse en Secc. II, párr. 1, Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía); Art. 2. b) del Decreto núm. 9-90-E, de 1 de octubre de 1993, de Honduras, *Ley de Contingencias Nacionales*; Centro de Estudios e Investigación en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, 1995; Art. 3.7 referido a «desastre» de la Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, de Nicaragua, *Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/97ES.pdf>; Art. 1. c), *Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil*, 2000; Art. 4.4, Ley núm. 2140, del 25 de octubre de 2000, de Bolivia, *Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias*; CONPES, *Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres –PNPAD– en el corto y mediano plazo* (Colombia), 2001; Art. 4.4, Ley núm. 147-02, de República Dominicana, *sobre Gestión de Riesgos*, de 22 de septiembre de 2002; Art. 4, Ley núm. 8488, de Costa Rica, *Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, de 27 de octubre de 2005; Artículo 4, letra X), Ley Núm. 18.621, de 25 de octubre de 2009, de Uruguay, *Sistema Nacional de Emergencias*; *Manual de Procedimientos de la Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre*, p. 7 (Costa Rica), 2011; Artículo 5 del *Proyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Cambio Climático*, de Ecuador, 2012; Artículo 4.1. de la Decisión 1313/2013/UE, Mecanismo Protección Civil Unión, 2013; Artículo 2.6, Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil* (España).

³⁸⁸ Vid. entre otros, THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 50.

³⁸⁹ De este modo, pueden verse: Art. 4.4, Ley núm. 147-02, de República Dominicana, *sobre Gestión de Riesgos*, de 22 de septiembre de 2002; y la muy parecida definición del Art. 4, Ley núm. 8488, de Costa Rica, *Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, de 27 de octubre de 2005; que luego se adoptará por la del *Manual de Procedimientos de la Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre*, p. 7 (Costa Rica), 2011.

³⁹⁰ Vid. las nociones de accidente nuclear y «suceso de contaminación por hidrocarburos» en art. 1 de la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, adoptada el 26 de septiembre de 1986, UNTS vol. 1439, núm. 24404; y art. 2.1 del *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, U.N.T.S. vol. 1891, núm. 32194, publicado en B.O.E. núm. 113, de 5.6.1995, respectivamente.

³⁹¹ En este sentido vid. THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» *op. cit.*, p. 328.

³⁹² Vid. vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12.

al Proyecto de artículos debía pivotar sobre el evento origen de la catástrofe o sobre las consecuencias³⁹³, y como se sabe, finalmente se optó por la primera³⁹⁴. Además, las definiciones que se basan en el hecho originador de la catástrofe, determinan con base en el tipo de fenómeno la peligrosidad de los mismos, y por tanto, el encontrarnos ante una catástrofe³⁹⁵.

227. No todas las definiciones que se basan en la amenaza individualizan los distintos fenómenos que la integrarían. En este sentido, por ejemplo, la definición del Proyecto de Convenio de la U.N.D.R.O. no hacía referencia a los fenómenos catastróficos, mientras que en el *Código de los Estados Unidos* (*Code of Laws of the United States, U.S. Code* o U.S.C.), tras la reforma en 1988 de la definición de «*major disaster*», el evento (*natural catastrophe*) comprendería los siguientes fenómenos, «[...] any hurricane, tornado, storm, high water, winddriven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought [...]»³⁹⁶. De esta forma, la

³⁹³ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Statement of the Chairman of the Drafting Committee Mr. Marcelo Vázquez-Bermúdez*, 31.7.2009, pp. 7-10.

³⁹⁴ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Statement of the Chairman of the Drafting Committee Mr. Marcelo Vázquez-Bermúdez*, 31.7.2009, p. 9. En este sentido, véase la versión final de la definición aprobada por el Comité de redacción en 2016 en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, pp. 14 y 22.

Resulta curioso el cambio en la nomenclatura empleada por el Comité de redacción, al sustituir la expresión «evento o serie de eventos calamitosos» de la primera versión a «acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos», sin que se formulen expresamente razones para ello. Por el contrario, en la versión original inglesa se emplea «calamitous event or series of events», y en la francesa «calamité ou une série d'événements» (vid. proyecto de artículo 3 [Definición de desastre] en las versiones española, inglesa y francesa en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en caso de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículo 1, 2, 3, 4 y 5 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.758, de 24.7.2009), mientras que en la propuesta definitiva, en inglés se sigue utilizando la expresión «calamitous event or series of events», mientras que en francés se cambia a «événement ou une série d'événements calamiteux» (vid. en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, pp. 14 y 22).

³⁹⁵ En este sentido, vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12.

³⁹⁶ Dicha reforma dejaba la redacción del precepto como sigue: «(2) "Major disaster" means any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, winddriven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of

noción de evento o catástrofe natural empezaría a colmar su contenido con distintos fenómenos de la naturaleza.

228. No obstante, la regulación dista mucho de ser armónica. Así, el propio *U.S. Code* distingue en materia de socorro en caso de desastre³⁹⁷ entre «*catastrophic incident*»³⁹⁸, «*emergency*»³⁹⁹ y «*major disaster*»⁴⁰⁰. Como se ha comentado, éste último fue reformado por la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006*⁴⁰¹ que contenía una sección 3 con la siguiente definición:

cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this chapter to supplement the efforts and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby» *U.S. Code*, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por *An Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes* (Public Law 100–707, de 23 de noviembre de 1988, Sec. 103 (c)).

³⁹⁷ *Vid.* *U.S. Code*, Title 42. The Public Health and Welfare, Chapter 68. Disaster Relief (sections 5121 to 5208), disponible en: <http://uscode.house.gov/>.

³⁹⁸ El *U.S. Code*, define el término «*catastrophic incident*» en la sección 657d relativa al *Federal and State Technology Partnership Program*, de la siguiente manera: «The term "catastrophic incident" means a major disaster that is comparable to the description of a catastrophic incident in the National Response Plan of the Administration, or any successor thereto» (*U.S. Code*, Título 15, Capítulo 14A, Sec. 657d, (3)). Lo cual no deja de ser contradictorio al asimilar a este término otro como el de *major disaster*, que posee otra definición en el mismo texto legal.

³⁹⁹ Con la siguiente definición: «*Emergency*.-"Emergency" means any occasion or instance for which, in the determination of the President, Federal assistance is needed to supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States», *vid.* *U.S. Code*, Sec. 5122, (1).

⁴⁰⁰ El precepto reza como sigue «"Major disaster" means any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, winddriven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this chapter to supplement the efforts and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby», *vid.* *U.S. Code*, Tít. 42, Sec. 5122, (2).

⁴⁰¹ Dicha norma fue aprobada como Título VI de la Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, *Act Making appropriations for the Department of Homeland Security for the fiscal year ending September 30, 2007, and for other purposes*, disponible en: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ295/PLAW-109publ295.pdf>. La *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* vino a reformar ciertos apartados del *U.S. Code* en material de gestión de emergencias y socorro en caso de catástrofe (entre otros, los Títulos 6 y 42, relativos a la Seguridad Interna y la Salud pública y Bienestar Social, respectivamente). En concreto, modificaba la definición contenida en el *U.S. Code* del término «*catastrophic event*» que pasaba a tener la siguiente redacción «the term "catastrophic incident" means any natural disaster, act of terrorism, or other man-made disaster that results in extraordinary levels of casualties or damage or disruption severely affecting the population (including mass evacuations), infrastructure, environment, economy, national morale, or government functions in an area» (*vid.* Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)).

«The terms “emergency” and “major disaster” have the meanings given the terms in section 102 of the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C. 5122)»⁴⁰².

Además, debe destacarse que la versión final aprobada no fue la inicialmente propuesta⁴⁰³. Ésta contiene diferencias sustanciales respecto de aquélla, principalmente su mayor extensión y concreción, así como la omisión de referencias a actos de terrorismo.

229. Igualmente, y siguiendo con nuestro análisis de las amenazas como elemento de la definición de catástrofe, algunos instrumentos realizan una distinción entre las amenazas de tipo natural o antrópico, pero la regulación debe poder englobar ambas como un fenómeno autónomo, pese a que cada tipo pueda derivar en especialidades en materia de gestión de catástrofes⁴⁰⁴. Inclusive, esta distinción en el

⁴⁰² Vid. Sec. 3, (5) de la propuesta introducida en el Senado de la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* en la *Bill To amend the Homeland Security Act of 2002 to establish the United States Emergency Management Authority, and for other purposes*, disponible en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-102/pdf/STATUTE-102-Pg4689.pdf>. La norma remitida establece que «“Major disaster” means any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, winddriven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this Act to supplement the efforts and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby.» (Sec. 102 (2), Public Law 100-707, de 23 de noviembre de 1988, *Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes* (también conocida como *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* o *Stafford Act*), disponible en: https://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf; la versión consolidada puede verse en Federal Emergency Management Agency (F.E.M.A.), *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities*, 592, June 2007, disponible en: https://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf).

⁴⁰³ La versión propuesta era la siguiente: «Catastrophic incident: «(A) means any natural or man-made disaster that results in extraordinary levels of casualties or damage, mass evacuations, or disruption severely affecting the population, infrastructure, environment, economy, national morale, or government functions in an area; and (B) may include an incident— (i) with a sustained national impact over a prolonged period of time; (ii) that may rapidly exceed resources available to State and local government and private-sector authorities in the impacted area; or (iii) that may significantly interrupt governmental operations and emergency services to such an extent that national security could be threatened;» (Vid. Sec. 3, (3) de la propuesta introducida en el Senado de la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* en la *Bill To amend the Homeland Security Act of 2002 to establish the United States Emergency Management Authority, and for other purposes*, disponible en: <https://www.congress.gov/109/bills/s/3721/BILLS-109s3721rs.pdf>).

⁴⁰⁴ Así se destacó en el plenario de la Comisión de Derecho Internacional al analizar el tema, indicando que carecía de utilidad distinguir entre naturales y antrópicas en el concepto de catástrofe; vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 3019th Meeting*, doc.

origen podría resultar de trascendencia a la hora de determinar una posible responsabilidad (como se apuntara *ut supra* párrs. 31 y 33 de este trabajo).

230. El problema que subyace tras los conceptos apoyados en este elemento es la infinidad de distintos procesos que pueden desembocar en una catástrofe, o su causalidad compleja⁴⁰⁵, lo que haría imposible individualizar y sobre todo, plasmarlos en un texto escrito. Por ello, este tipo de definiciones «deja de tener significado práctico»⁴⁰⁶, y acaban produciendo una renuncia a la enumeración de los hechos en pro de su regulación⁴⁰⁷.

231. Asimismo, referidos a la idea de amenaza, debemos mencionar la generalizada⁴⁰⁸ exclusión que suele hacerse respecto de ésta, de los conflictos armados. Éstos suelen quedar fuera del ámbito del hecho que origina la amenaza y, por ende, de la definición de catástrofe, aunque no se suelen encontrar razones para tal supresión en los textos. Por su parte, el C.I.C.R. apoyó esta eliminación, argumentando principalmente la preexistencia de un cuerpo legal integral que sería de aplicación a la asistencia humanitaria en las situaciones de conflicto armado, esto es, el Derecho Internacional Humanitario⁴⁰⁹. Por otro lado, se argumentan las diferencias en los contextos en tiempos de paz y en tiempos de

NN.UU. A/CN.4/SR.3019, de 22.7.2009, p. 11. Siguiendo este pensamiento puede verse BARTOLINI, G., «La definizione...» *op. cit.*, p. 186.

⁴⁰⁵ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 14, párr. 36; sobre la causalidad compleja puede verse la bibliografía recogida en *ibíd.*, nota 63.

⁴⁰⁶ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12, párr. 32.

⁴⁰⁷ Tal y como ocurre en aquellos instrumentos que no ofrecen una definición de catástrofe, y sin embargo, las regulan, como en *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, *U.N.T.S.* vol. 1439, núm. 24643, entrada en vigor el 26.2.1987; y la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 6 de julio de 1991*.

⁴⁰⁸ Aunque con alguna excepción, como puede ser el Decreto Legislativo Núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, Ley de Defensa Civil.

⁴⁰⁹ FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, p. 24.

guerra⁴¹⁰. Todo ello en aras a una promoción y protección de este cuerpo legal que podría verse amenazado por la introducción de nuevas normas dentro de su ámbito de aplicación⁴¹¹.

232. Igualmente, cabría decir que esta exclusión no sería absoluta, sino que cabría una conjugación del D.I.H. y del D.I.C. en aquellas situaciones en las que confluyen un conflicto armado y la catástrofe⁴¹². En este sentido, pese a que se pueda intentar excluir del concepto de catástrofe a los conflictos armados, y por ende del ámbito material de aplicación del D.I.C., no se pueden obviar aquellas situaciones en las que están presentes ambos fenómenos, bien por preexistencia de uno frente a otro, bien al ocurrir al mismo tiempo⁴¹³.

233. Tal y como hiciera la C.D.I. en su *Proyecto de artículos sobre protección de las personas en casos de desastre*, siguiendo la postura del Relator Especial en el tema, los conflictos armados quedarían excluidos como elemento de la definición de catástrofe, puesto que habría que atenerse a la *lex specialis* aplicable, esto es a la rama del Derecho existente reguladora de estas situaciones⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Ibid., p. 24, y referido a las situaciones de conflicto en las que aparece una catástrofe, ibíd., pp. 154-157.

⁴¹¹ En este sentido se posicionó el C.I.C.R. como «guardián» del D.I.H., papel que le ha sido reconocido tácita y expresamente, vid. SANDOZ, Y., *The International Committee of the Red Cross as guardian of international humanitarian law*, International Committee of the Red Cross, 31.12.1998, recurso electrónico, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/about-the-icrc-311298.htm>.

⁴¹² En este sentido véase FISHER, D., *Law and Legal Issues...* op. cit., p. 24.

⁴¹³ Existen ejemplos de estas situaciones, vid. WEBB, P., «Food as Aid: Trends, Needs and Challenges in the 21st Century», en *World Food Programme Occasional Paper*, Núm. 14 (2003), p. 8; FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 156.

⁴¹⁴ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 19. VALENCIA-OSPINA se basaba en este criterio de la *lex specialis* aplicable, adoptado por la C.I.J. en *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226, párr. 25, p. 240; y *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, opinión consultiva, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, párr. 106, p. 178. Resulta curioso, tal y como lo indica el Relator especial, del matiz introducido por la C.I.J. en sendas decisiones. En la primera, a la hora de analizar el contenido del derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida, si bien entiende que el P.I.D.C.P. resultaría aplicable a las situaciones de conflicto armado, el contenido del derecho debe regirse por la *lex specialis* aplicable a los conflictos armados. Sin embargo, en la segunda, reconoce al valor de *lex specialis* del D.I.H., pero entiende que deben tomarse en consideración ambas ramas.

B. Las consecuencias

234. La definición de catástrofe, tal y como reflejan las definiciones existentes, requiere la causación de un fenómeno junto con la producción de un resultado; ambos con una serie de caracteres. Respecto de las consecuencias, éstas deberán ser por un lado graves, y por otro, perjudiciales. Al mismo tiempo, las consecuencias pueden dividirse en dos grandes bloques, así se manifiesten en las definiciones de forma abstracta o de forma concreta. Respecto de las primeras nos encontramos con el *shock* que supone para una sociedad determinada afrontar un fenómeno catastrófico. En cuanto a la segunda, se manifiesta en las consecuencias concretas que tales fenómenos tienen para las personas, los bienes o el medioambiente. A continuación, se analizarán estos dos tipos de consecuencias.

1) *Perturbación del funcionamiento normal de la sociedad*

235. Dados los inconvenientes de las definiciones centradas en el hecho causal, muchas otras, y principalmente las emanadas desde las Naciones Unidas y otras organizaciones⁴¹⁵, han preferido focalizar su concepto en esta idea centrada en las consecuencias abstractas de la catástrofe, como es la *perturbación grave del funcionamiento normal de una sociedad determinada*⁴¹⁶.

236. De hecho, tal y como apuntara VALENCIA-OSPINA en las sesiones de la C.D.I., el concepto de catástrofe no debería pivotar sobre el evento o

⁴¹⁵ Vid. párr. 218 *supra* para un listado completo de estos instrumentos.

⁴¹⁶ De hecho, este fue el punto de partida de la propuesta de artículo del Relator Especial vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 13.

serie de eventos, como indicaban algunos miembros⁴¹⁷, sino en la disfunción de la sociedad, que es el elemento determinante de la catástrofe en materia de protección de las personas⁴¹⁸.

237. De este modo, los distintos componentes serían, por un lado, la perturbación –que debe ser grave–, y por otro, el funcionamiento normal u ordinario de una sociedad en concreto. En este caso, nos encontramos con el elemento abstracto de las consecuencias de la catástrofe, puesto que no se trata de cuantificar los daños frente a unos sujetos, sino de inducir del fenómeno catastrófico un daño al propio Estado.

238. Respecto a la idea de «sociedad» cuyo funcionamiento debe ser perturbado, al igual que respecto de la actuación de emergencia, ésta responderá en sentido amplio a cualquier conjunto de personas, independientemente de que se trate de una localidad, una región, el propio Estado o incluso un conjunto de Estados. Carecería de sentido limitar el funcionamiento de una zona, puesto que las consecuencias de la catástrofe no han de desarrollarse exclusivamente en el lugar dónde haya podido producirse el fenómeno; máxime en la actualidad, en la que la interconexión de las sociedades tanto física como electrónicamente es una realidad.

239. Respecto de la cuestión sobre qué debe entenderse por «perturbación» del funcionamiento normal de la sociedad, ésta nos remite a otra, ¿qué se consideraría funcionamiento normal de la sociedad? Una vez determinado esto, todo aquello que no lo respete podrá ser considerado un funcionamiento anómalo. En este sentido, queda claro que no puede exigirse un desarrollo perfecto de una comunidad. Los delitos, errores e incluso discrepancias políticas se

⁴¹⁷ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 3019th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.3019, de 22.7.2009, p. 12.

⁴¹⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 3019th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.3019, de 22.7.2009, pp. 12-13.

encuentran en el panorama diario del devenir de una colectividad y su existencia no puede suponer un funcionamiento anómalo, aunque sí indeseable. Estaríamos hablando, por el contrario de una deficiente prestación de servicios propios del Estado, entre ellos, aquéllos considerados esenciales. Sin embargo, no queda claro exactamente qué servicios deben ser los afectados para deducir que estamos o no ante un funcionamiento anormal. Así, podrían ser entre muchos otros, los «procesos de decisión política, la protección sanitaria, la organización de servicios públicos, la gestión de la seguridad pública, los tribunales»⁴¹⁹. Si bien es cierto que podría haber cierto consenso respecto de los servicios esenciales que presta el Estado: seguridad pública, asistencia sanitaria, abastecimiento de recursos esenciales (luz, agua), podría no haber tal consenso respecto de otros como, el abastecimiento de servicios privados, sistema educativo⁴²⁰, limpieza de calles, etc.

240. Asimismo, las definiciones de catástrofe ponen el acento en aquellos sucesos que suponen una «amenaza generalizada para la sociedad», excluyendo por tanto situaciones que aunque perjudiciales no revisten tal gravedad⁴²¹. A pesar de ello, dicho elemento puede dar lugar a situaciones complejas, pues podría darse el caso de un suceso perjudicial extremadamente localizado en sus consecuencias que no suponga una perturbación en términos generales para la población en su conjunto, aunque conlleve un gran número de pérdidas de vidas⁴²².

241. En este sentido, se ha discutido sobre la distinción entre «catástrofe» y «accidente». Siendo el accidente un suceso cuyos daños no son superiores a los normales⁴²³. Tal vez, y para evitar confusión, debiera emplearse el término «incidente», en lugar del de accidente, tal y

⁴¹⁹ Como apuntara THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 47.

⁴²⁰ Por ejemplo, ¿se consideraría un funcionamiento anormal de la sociedad el cierre temporal de colegios en caso de inundaciones o nevadas?

⁴²¹ Situaciones menores pueden ser emergencias navales o aéreas o accidentes de tráfico entre particulares; *vid.* en este sentido FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, p. 24.

⁴²² Como se indicase en THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 47.

⁴²³ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 15. En sentido similar, LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 35.

como se establece en la escala I.N.E.S. para accidentes nucleares (*vid. supra* párr. 3). De este modo, se reservaría el uso de este vocablo a aquellos eventos de especial gravedad.

2) Daños

242. Las definiciones de catástrofe pueden dividirse en dos grandes bloques: las basadas en el hecho originador, y las basadas en las consecuencias en abstracto⁴²⁴. Sin embargo, creemos que existiría un tercer grupo, referido a las consecuencias que puede producir una catástrofe, es decir, los daños, centrado no en la idea abstracta sino específica de las mismas. Por lo tanto, deben analizarse aquí las características que poseen dichos daños, que son distintas de la propia perturbación de la sociedad, aunque estén estrechamente relacionadas.

243. En el caso de los daños nos encontramos con el elemento objetivo de las consecuencias. En este sentido, y al contrario que con las consecuencias en abstracto, generalmente sí pueden cuantificarse los daños producidos por una catástrofe sobre determinados bienes o intereses. No obstante, y pese a su capacidad de cuantificación, este elemento genera una serie de interrogantes, tales como qué caracteres deben cumplir los mismos, o quiénes serían los sujetos pasivos de estos daños, esto es, los afectados⁴²⁵.

244. En la concreción de la noción de «daño» nos hacemos eco de las reflexiones de la Comisión de Derecho Internacional en el tema de la *Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de*

⁴²⁴ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12.

⁴²⁵ Tal y como se señalase, «no es fácil proporcionar una definición jurídica que permita concretar qué se pueda entender por [daño]», *vid. HINOJO ROJAS, M., Perspectiva actual de la responsabilidad objetiva en Derecho Internacional Público*, Cuadernos de Derecho Internacional, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1994, p. 206.

*actos no prohibidos por el derecho internacional*⁴²⁶ (no exentas de debate dado lo profuso y prolongado de su estudio)⁴²⁷. Así, el Relator Especial QUENTIN-BAXTER, a la hora de intentar discernir una noción de daño (en inglés emplea los términos *loss*, *injury* o *harm*) entendió que éste «abarca todos los tipos de pérdida o daño, material o moral»⁴²⁸. Más adelante, el Relator Especial BARBOZA apuntará la siguiente idea:

«En el contexto del tema examinado [responsabilidad por hecho no ilícito], en cambio, hay que tener muy en cuenta que el efecto adverso que es la base del daño se produce como consecuencia de una actividad que es lícita, que ha sido aceptada no obstante los peligros que entraña porque *de la comparación de los diversos intereses y factores en juego resulta preferible afrontar las consecuencias que eventualmente se produzcan* que prohibir directamente la actividad»⁴²⁹.

⁴²⁶ La C.D.I. decidió en 1997 subdividir este tema en dos: *prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas* y *responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*; vid. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo noveno período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/52/10, de 1997, p. 138, párr. 168, así como Resolución A.G.N.U. 52/156, de 15 de diciembre de 1997, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49° período de sesiones*, doc. NN.UU. A/RES/52/156, de 26.1.1998, párr. 7. Dichos temas dieron lugar a sendos proyectos de artículos y de principios que pueden verse en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II, Segunda Parte, pp. 156-182 y NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2006*, vol. II, Segunda Parte, pp. 64-100, respectivamente.

⁴²⁷ En nuestra opinión, serían útiles dichos trabajos por la cercanía del tema trabajado por la C.D.I. (la responsabilidad por hecho no ilícito) con nuestro objeto de estudio (las catástrofes), en tanto que ambos se enmarcan dentro de los trabajos sobre la responsabilidad sin causa u objetiva. De ahí, el interés y utilidad en las nociones, como la de daño, de estos estudios para nuestro trabajo, y la pertinencia de su empleo.

⁴²⁸ Véase COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/360/Corr.1, de 23.6.1982, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, Segunda parte, pp. 70-71. En sentido similar en los informes previos, vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe preliminar sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, docs. NN.UU. A/CN.4/334 y Add.1 y 2, de 24.6.1980, 27.6.1980 y 4.7.1980, respectivamente, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, vol. II, Segunda parte, pp. 269-270, párrs. 32-38; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial*, docs. NN.UU. A/CN.4/346 y Add.1 y 2, de 12.6.1981, 30.6.1981 y 1.7.1981, respectivamente, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1981, vol. II, Segunda parte, pp. 119-128, párrs. 22-60.

⁴²⁹ Énfasis añadido, vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Julio Barboza, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/405, de 16.3.1987,

Por tanto, concluye el Relator Especial, el daño consistiría en «[...] la ruptura del equilibrio de factores e intereses en juego, que se ha tenido en cuenta al no prohibir la actividad»⁴³⁰.

245. Por su parte, se han ofrecido por distintos instrumentos internacionales en materia de responsabilidad otras definiciones de «daño» como

«[...]la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales u otros perjuicios a la salud, así como la pérdida de bienes o los perjuicios causados a bienes de Estado o de personas físicas o morales, o de organizaciones internacionales intergubernamentales»⁴³¹.

disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1987, vol. II, Segunda parte, p. 56, párr. 55.

⁴³⁰ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, por el Sr. Julio Barboza, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/405, de 16.3.1987, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1987, vol. II, Segunda parte, p. 56, párr. 56.

⁴³¹ Art. 1, a) del *Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales*, hecho en Londres, Moscú y Washington D.C., el 29 de marzo de 1972, U.N.T.S., vol. 961, núm. 13810, p. 212, Instrumento de ratificación de España publicado en el B.O.E. núm. 106, de 2.5.1980.

En sentido similar, puede verse en el ámbito del Consejo de Europa, una definición más amplia de «dommage» en el art. 7 de la *Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement* [Convenio sobre la responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente], hecho en Lugano, el 21 de junio de 1993, disponible en CONSEJO DE EUROPA, *Série des traités européens*, núm. 150: «7 «Dommage» signifie: a) le décès ou des lésions corporelles; b) toute perte de ou tout dommage causé à des biens autres que l'installation elle-même ou que les biens se trouvant sur le site de l'activité dangereuse et placés sous le contrôle de l'exploitant; c) toute perte ou dommage résultant de l'altération de l'environnement, dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme constituant un dommage au sens des alinéas a ou b ci-dessus, pourvu que la réparation au titre de l'altération de l'environnement, autre que pour le manque à gagner dû à cette altération, soit limitée au coût des mesures de remise en état qui ont été effectivement prises ou qui le seront; d) le coût des mesures de sauvegarde ainsi que toute perte ou tout dommage causés par lesdites mesures, dans la mesure où la perte ou le dommage visés aux alinéas a à c du présent paragraphe proviennent ou résultent des propriétés de substances dangereuses, des organismes génétiquement modifiés ou des micro-organismes, ou proviennent ou résultent de déchets». Un estudio sobre los daños punitivos en el ámbito de la responsabilidad puede encontrarse en GARCÍA MATAMOROS, L.-V., y HERRERA LOZANO, M.-C., «El concepto de los daños punitivos o *punitive damages*», en *Revista Estudios socio-jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2005), pp. 211-229.

246. Directamente en materia de catástrofes encontramos una idea de daño o pérdida en el sentido de «destrucción de vidas humanas y bienes producida como consecuencia de una catástrofe»⁴³².

247. A pesar del silencio que guardan las distintas definiciones de catástrofe respecto de la consideración de «daño»⁴³³, puede emplearse la noción emanada de distintos instrumentos de la esfera internacional, como los que se acaban de exponer. En ellos, la idea de «daño» se asemeja a la de «pérdida», «lesión» o «perjuicio».

248. Otro problema resulta de la determinación de los sujetos pasivos del daño, es decir, ¿quién tiene que ser perjudicado en caso de catástrofe? Existe una tendencia a considerar (como mínimo)⁴³⁴ a la persona, los bienes y el medioambiente como aquellos intereses dignos

⁴³² FERNÁNDEZ GARRIDO, M.-I., *Los riesgos naturales en España y en la Unión Europea: incidencia y estrategias de actuación*, Tesis doctoral, Universidad de Cantabria, 2008, disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/10654>, p. 65.

⁴³³ Inclusive, puede verse legislación interna como el Decreto Colombiano de 1999, en la que no se contiene una definición expresa de catástrofe, pero en su considerando se hace mención a las consecuencias por las cuales se activa, por lo que puede servir para determinar el tipo de consecuencias que ha de tener una catástrofe; *vid.* Decreto 350 de 1999 (febrero 25), de Colombia, *Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999*.

⁴³⁴ En determinadas propuestas definitorias se incluyen, junto con los anteriores, la economía, los sistemas de gobierno, la salud, o incluso el patrimonio cultural; así véase *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, 17 de abril de 1999; Ley N° 2.615/05, de 10 de junio de 2005, de Paraguay, *que crea la Secretaría de Emergencia Nacional*; la Decisión 1313/2013/UE, Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Esta última define catástrofe en su art. 4 apartado 1 como «Toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural» (énfasis añadido). Tanto el «patrimonio cultural» como el «patrimonio natural» han sido definidos por la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, hecha en París el 23 de noviembre de 1972 (*B.O.E.* núm. 156, de 1.7.1982, entrada en vigor general el 17.12.1975 y para España el 4.8.1982); indicando, respecto del primero, que incluye «Los monumentos: Obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia; los conjuntos: Grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los lugares: Obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico» (artículo 1). Por su parte, se considera patrimonio natural «Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural» (artículo 2).

de protección en caso de catástrofe⁴³⁵. Puede encontrarse una categorización respecto del contenido del daño en el *Proyecto de convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados por daños causados a los extranjeros*⁴³⁶. El mismo establece en el apartado 2 del artículo 14 que:

«2. Sin limitarse a ello, el concepto de daños definido en el párrafo 1 abarca : a) El daño físico o mental; b) La pérdida sufrida por un extranjero como resultado de la muerte de otro extranjero; c) La privación de la libertad; d) El daño a la reputación; e) La destrucción o pérdida de bienes y el daño a los bienes; f) La privación del uso o goce de bienes; g) La privación de medios de vida; h) La pérdida o privación del goce de derechos derivados de un contrato o de una concesión; i) Toda pérdida o perjuicio contra el cual un tratado proteja expresamente a un extranjero».

249. De este modo, los daños pueden ser entendidos como aquellos perjuicios para la salud o integridad física de las personas (lesiones o muertes), el perjuicio patrimonial o los daños al medioambiente⁴³⁷.

250. En este sentido, la persona sigue siendo el eje sobre el que gira la idea de catástrofe y, por ende, la necesidad de protección. No obstante, de manera indirecta también se afecta a la persona en los supuestos de

⁴³⁵ Entre muchos otros, véase: FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 16.

⁴³⁶ *Vid.* 1961 revised Harvard Draft Convention on the Responsibility of States for Damage Done on Their Territory to the Person or Property of Foreigners, en HARVARD LAW SCHOOL, *Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens*, Cambridge, Mass., 1961 (reproducido en el *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados, por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial. Reseña histórica de la obra realizada hasta la fecha en lo que respecta a la codificación del tema de la responsabilidad internacional de los Estados* (doc. NN.UU. A/CN.4/217 y Corr.1 y Add.1), en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969*, vol. II, pp. 149-156). Sobre éste véase: SOHN, L.-B. y BAXTER, R.-R., «Responsibility of States for Injury to the Economic Interests of Aliens», en *American Journal of International Law*, vol. 55 (1961), pp. 545-584.

⁴³⁷ El medioambiente se incluiría dentro de la esfera de protección de la regulación de las catástrofes, aunque no fue así en los primeros momentos, como se observa v. gr. en los primeros avances hacia la regulación de las catástrofes en el seno de Naciones Unidas, *vid. Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive report of the Secretary-General*, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971 (sólo disponible en inglés), Anexo II, p. 1, párr. 1.

daños a su patrimonio o al medioambiente⁴³⁸. Respecto de éste último, debemos recordar las ideas de la C.I.J. que indicó que

«[...] the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn»⁴³⁹.

Efectivamente, podría afirmarse que cuando se protege al medioambiente, se está protegiendo a la persona⁴⁴⁰.

251. Igualmente, la protección de la propiedad del ser humano se justificaría en su integración en la esfera de la vida de las personas. En este sentido, la destrucción masiva de los bienes en caso de catástrofe afectaría sin lugar a dudas de forma directa o indirecta a la persona⁴⁴¹, por lo que, basado en un criterio hermenéutico, los bienes también deberían ser objeto de protección, y por ende, formar parte de la noción de daño.

252. De este modo, las consecuencias de la catástrofe afectan no sólo a la persona de manera directa, sino también la propiedad privada, el

⁴³⁸ En este sentido: LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 36, párr. 16; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, pp. 14-15.

⁴³⁹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*, p. 241, párr. 29.

⁴⁴⁰ No obstante, esta afirmación no está libre de detractores que defienden la distinción entre los daños medioambientales propiamente y los personales; *vid.* por ejemplo, KISS, A.-CH., *Le Droit de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989, p. 108. Sobre los daños ecológicos puede verse OST, F., «La responsabilité fil d'Ariane du droit de l'environnement», en *Droit et Société*, núm. 30-31 (1995), pp. 289-292, a nivel general, puede verse el conjunto de obras de *Dossier : L'environnement et le droit*, en *Droit et Société*, núm. 30-31 (1995), pp. 261-346. Al respecto puede verse la Opinión Separada del juez CAÑADO TRINDADE en el asunto *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, *C.I.J. Recueil 2010*, pp. 125-205; sobre ésta última véase CAÑADO TRINDADE, A.-A., SPIELMANN, D. y DRZEMCZEWSKI, A., *Judge Antônio A. Cançado Trindade. The Construction of a Humanized International Law. A Collection of Individual Opinions (1991-2013)*, Brill Nijhoff, The Netherlands, 2014, pp. 853-938.

⁴⁴¹ En este sentido puede verse LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 36.

medioambiente⁴⁴², y en un sentido abstracto referido al propio Estado afectado, al funcionamiento normal del mismo.

253. En otro orden de ideas, el daño posee una serie de caracteres⁴⁴³. Así, éste puede ser inmediato o diferido y potencial o real⁴⁴⁴. Respecto de éstos últimos, el *daño potencial* se referiría a la amenaza, es decir, a aquél daño que aún no se ha producido pero que puede producirse, mientras que el *daño real*, sería el efectivamente producido⁴⁴⁵. Por su parte, el *daño inmediato* es aquél que se manifiesta en el momento de su producción, por oposición al *daño diferido* que se produciría en un período de tiempo a medio o largo plazo; por ejemplo, la contaminación radioactiva, cuyos efectos se extienden en el tiempo con la eventual aparición de cánceres años después de la exposición a dichas radiaciones⁴⁴⁶.

254. En este sentido, la cuestión radica en la necesidad o no de incluir las pérdidas efectivas en la definición de catástrofe. Existen definiciones que se limitan a exigir una mera amenaza de que se produzca el daño⁴⁴⁷, mientras que otras requieren un daño real y efectivo⁴⁴⁸. En nuestra opinión, el concepto de catástrofe debe incluir junto con el elemento causal o amenaza (que es tal por requerir su gravedad), la producción efectiva de un daño, pues de otro modo, no nos encontraríamos ante una catástrofe sino una mera amenaza. Esta idea resulta congruente con las distintas fases de gestión de catástrofes. Así,

⁴⁴² Sobre este aspecto la postura a favor era unánime entre los miembros de la CDI; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 3019th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.3019, de 22.7.2009, pp. 11-12.

⁴⁴³ Otros autores han realizado esfuerzos por delinear una definición jurídica del «daño» ofreciendo diversos caracteres, como pueden ser: que sea medioambiental, que sea transnacional o transfronterizo y que sea sustancial, *vid.* en HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva... op. cit.*, pp. 208-215.

⁴⁴⁴ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 16-17.

⁴⁴⁵ *Vid.* dichas nociones en FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 17.

⁴⁴⁶ Siguiendo el ejemplo de FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 16.

⁴⁴⁷ *Vid.* v. gr. *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, U.N.T.S., vol. 2172, núm. 38131, entrada en vigor 23.9.2001.

⁴⁴⁸ *Vid.* por ejemplo, NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*

la respuesta y la reconstrucción pertenecen al momento posterior a que haya sucedido la catástrofe. Si entendiésemos ésta como la mera amenaza, es decir, un fenómeno con capacidad de producir un daño potencial, carecería de sentido el establecer medidas para el momento posterior puesto que no estaríamos ante una catástrofe, sino ante «algo distinto». Además, nuestro razonamiento no imposibilita adelantar las barreras de protección reguladas en el D.I.C. para reducir el riesgo de producirse una amenaza o sus consecuencias (fase de prevención). Sin embargo, en caso de no exigirse un daño real, sería difícil poder exigir el resto de los elementos (perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, actuaciones extraordinarias...), lo que reduciría la noción jurídica de catástrofe a la mera producción del fenómeno, lo cual sería incompleto e insuficiente.

255. De este modo, a pesar de los caracteres que podrían tener las amenazas (imprevisibilidad e inevitabilidad⁴⁴⁹ o importancia⁴⁵⁰), las consecuencias a las que debe dar respuesta el Derecho Internacional de Catástrofes no cambian: reducción del riesgo, preparación de capacidades, acciones de respuesta y socorro, reconstrucción, etcétera⁴⁵¹. En todo caso, es la gestión de tales amenazas y sus consecuencias la que sufre modificaciones para adaptarse a su tipología.

256. Otro de los caracteres del daño se referiría a si éste debe circunscribirse al ámbito del Estado o por el contrario ha de tener carácter internacional. El daño transnacional o transfronterizo ha sido definido como aquel daño que traspasa «[...] los límites fronterizos del Estado bajo cuya jurisdicción o control la actividad potencialmente peligrosa se lleva a cabo»⁴⁵², es decir, cuyas consecuencias afectan al territorio de otro Estado o Estados o incluso a la propia comunidad

⁴⁴⁹ Véanse los párrs. 31 y 36 de este trabajo.

⁴⁵⁰ LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 35.

⁴⁵¹ En este sentido, LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 34.

⁴⁵² HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva...op.cit.*, p. 209.

internacional⁴⁵³. Sin embargo, y pese a que nuestro objeto de estudio se enmarca en el Derecho internacional, no creemos que sea necesario determinar la catástrofe como exclusivamente aquél fenómeno cuyos daños son internacionales. Los elementos esenciales de la catástrofe, como se ha visto, se circunscriben al fenómeno potencialmente dañino, a sus consecuencias y a una determinada actuación de emergencia. El hecho de que el daño pueda extenderse más allá del territorio donde se originó, en todo caso, servirá para determinar el ámbito de actuación de la catástrofe y así establecer una tipología al respecto; no así para establecer sus componentes.

C. La gravedad

257. La «gravedad» no se configura como un elemento de la definición de catástrofe, sino como una característica de algunos de sus elementos (amenaza y consecuencias), tratándose por tanto de un factor transversal. Al contrario que respecto de los daños, este carácter supone altas dosis de subjetividad en su determinación⁴⁵⁴. De este modo, se plantea la cuestión de cómo determinar el umbral catastrófico («seuil catastrophique»⁴⁵⁵), es decir, aquel límite bajo el cual no nos encontramos ante una catástrofe por su escasa importancia. Si hablamos de fallecidos o de daños materiales, qué número o valor debe cuantificarse para considerar grave la situación y por tanto calificarla de catástrofe. En este sentido, como dijera SMITH:

«When large numbers of people exposed to hazard are killed, injured or damaged in some way, the event is termed a *disaster*. So disaster may be seen as ‘the realisation of hazard’, although there is no

⁴⁵³ En este sentido HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva...op.cit.*, p. 209, quien emplea el término «transnacional» en el sentido que se ofrece en GOLDIE, L.-F.-E., «Liability for Damage and the Progressive Development of International Law», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14 (1965), p. 1189, nota 1.

⁴⁵⁴ Unánimemente considerado como tal, *vid.* entre otros, HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva...op.cit.*, p. 209; LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 37; PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 304.

⁴⁵⁵ En terminología de LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, pp. 37-38.

universally agreed definition of the scale on which loss has to occur in order to qualify as a disaster»⁴⁵⁶.

258. Respecto de la gravedad cabe hablar de una doble vertiente: gravedad del fenómeno⁴⁵⁷, que lo va a configurar como una amenaza, y de la amenaza en sí misma⁴⁵⁸, para que produzca daños importantes, encontrándonos entonces ante una catástrofe. Es decir, utilizando un ejemplo: el viento debe ser de tal fuerza que pueda ser catalogado de huracán, y éste, debe producir consecuencias de determinada gravedad para poder establecer que nos encontramos ante una catástrofe. En este sentido, la importancia de los daños, es decir, su gravedad, va a ser considerado el elemento determinante en la noción de catástrofe⁴⁵⁹. Un daño que no alcance el carácter de grave, excluiría el ámbito de la catástrofe.

259. Centrándonos en la importancia del daño, algunas definiciones jurídicas de catástrofe establecen el requisito de gravedad en las consecuencias de la catástrofe⁴⁶⁰. Los daños pueden ser de muy diverso

⁴⁵⁶ Vid. SMITH, K., *Environmental Hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster*, 2nd edition, Routledge, Londres y Nueva York, 1996, p. 81; LIENHARD se lo pregunta de otro modo «à partir de quand se trouve-t-on, en fonction du nombre des victimes, face à une catastrophe ?»; vid. LIENHARD, C., «Pour un droit des catastrophes», *Recueil Dalloz*, núm. 13, 30 de marzo de 1995, recurso electrónico, n.p. (la versión impresa comprende pp. 91-102), párr. 23.

⁴⁵⁷ En este sentido, si bien sí puede medirse la magnitud de los terremotos o de los ciclones (éstos últimos a través de la duración y velocidad del viento), otros eventos naturales como inundaciones o volcanes presentan una mayor problemática a la hora de medir su magnitud conforme a valores estandarizados; problemática que ya era puesta de manifiesto en la década de los 70 en LEWIS, J. *The Worldwide Coordination of Natural Disaster Relief: An outline and preliminary exercise to show the nature, location and frequency of natural disasters throughout the world during a ten year period 1961-70 towards an assessment of the location, extent and function of relief zones as a basis for the organisation of international relief*, 1972, disponible en <http://www.ilankelman.org/miscellany/PreBDRU1972.pdf>, p. 3.

⁴⁵⁸ De hecho, el T.E.D.H., al analizar las actividades peligrosas, ha establecido que a la hora de hablar de riesgo o de amenaza éstas deben tener un mínimo de gravedad. Así lo indicó en la Sentencia «López Ostra v. Spain», de 9 de diciembre de 1994, asunto 16798/90, párr. 51; Sentencia «Hatton and others v. United Kingdom», de 8 de julio de 2003, asunto 36022/97; y Sentencia «Fadaieva v. Russia», de 9 de julio de 2005, asunto 55723/00, párrs. 69 y 88. Puede verse un análisis de la jurisprudencia de este tribunal centrado en las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., (Coord.), *Bioderecho Internacional y Europeo. Desafíos actuales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 131-148.

⁴⁵⁹ Vid. entre otros, LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 37; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶⁰ Así, se requieren «daños materiales a gran escala» en F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media*

tipo y consideración, pero normalmente se suele requerir que sean graves o extraordinarios, sobre las personas, bienes, infraestructuras o el medioambiente, que da lugar a evacuaciones masivas, o incluso que afecte a la moral nacional⁴⁶¹.

260. Además, se han empleado distintos términos para significar el umbral que deben superar los daños para ser considerados tales a efectos de definir la catástrofe. En este sentido, la C.D.I., cuando analizaba la cuestión del daño transfronterizo⁴⁶², destacó la distinción entre los términos «grave» (*serious*)⁴⁶³, «importante» (*significant*)⁴⁶⁴ o sustancial (*substantial*)⁴⁶⁵ empleados en laudos arbitrales, convenios

Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), 1994; o en la Carta sobre Cooperación para el Logro del Uso Coordinado de Instalaciones Espaciales en Catástrofes Naturales o Tecnológicas, o Carta internacional sobre el espacio y grandes desastres que define en su artículo I la catástrofe como: «The term "natural or technological disaster" means a *situation of great distress* involving loss of human life or *large-scale damage* to property, caused by a natural phenomenon, such as a cyclone, tornado, earthquake, volcanic eruption, flood or forest fire, or by a technological accident, such as pollution by hydrocarbons, toxic or radioactive substances» (énfasis añadido); vid. *Charter on Cooperation To Achieve The Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters*, (también conocida como *International Charter Space and Major Disasters*), Rev. 3 (25/4/2000), formalmente operativa desde el 1.11.2000, disponible en: <https://www.disasterscharter.org/web/guest/text-of-the-charter>. Esta Carta es un acuerdo entre las distintas agencias y organismos espaciales.

⁴⁶¹ Vid. Sec. 3, (3) de la propuesta introducida en el Senado de la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* introducida mediante la *Bill To amend the Homeland Security Act of 2002 to establish the United States Emergency Management Authority, and for other purposes*, disponible en: <https://www.congress.gov/109/bills/s3721/BILLS-109s3721rs.pdf>.

⁴⁶² Vid. el *Proyecto de principios de la CDI sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, en el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional (responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas), disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (Segunda Parte), pp. 64 y ss.

Sobre esta cuestión a nivel doctrinal pueden verse: LAMMERS, J.-G., *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 346 y 347; WOLFRUM, R., «Purposes and principles of international environmental law», en *German Yearbook of International Law*, vol. 33 (1990), pp. 308 a 330, especialmente p. 311; LEFEBER, R., *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, La Haya, Kluwer Law International, 1996, pp. 86-89; OKOWA, P.-N., *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, 2000, p. 176; WOLFRUM, R., LANGENFELD, Ch. y MINNEROP, P., *Environmental Liability in International Law - Towards a Coherent Conception*, Berlín, Erich Schmidt Verlag, 2005, p. 501.

⁴⁶³ Empleado en los laudos arbitrales de la Fundación Trail (1941), *Fonderie de Trail* (Trail Smelter), en NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905; y Lago Lanós (1957), *Lac Lanoux*, en *ibid.*, vol. XII, p. 281.

⁴⁶⁴ Empleado a nivel doctrinal por LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 35.

⁴⁶⁵ Véanse, por ejemplo, el art. X de las *Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales*, disponible en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 496; el art. 5 del *Proyecto de convención sobre el uso industrial y agrícola de los ríos y lagos internacionales*, preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1965, en O.E.A., *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4ª ed.

internacionales o legislaciones nacionales⁴⁶⁶. Para la Comisión, existe una gradación de menor a mayor entre el daño detectable, el daño sensible y el daño grave o sustancial⁴⁶⁷. Esta cuestión también fue objeto de análisis por el Relator Especial BARBOZA, quien entendió que la gravedad se correspondería proporcionalmente con la ruptura de equilibrios entre los distintos intereses que supone el daño⁴⁶⁸.

rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev.2), Washington D.C., 1971, p. 132; los párrafos 1 y 2 de la Resolución A.G.N.U. 2995 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, *Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente*, disponible en NACIONES UNIDAS, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo séptimo periodo de sesiones, 19 de septiembre - 19 de diciembre de 1972, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento núm. 30*, doc. NN.UU. A/8730, de 1973, p. 47; Recomendación C(74) 224 del Consejo de la O.C.D.E. de 14 de noviembre de 1974 *sobre los principios relativos a la contaminación transfronteriza*, Anexo, párr. 6, disponible en O.C.D.E., *L'OCDE et l'environnement*, París, 1986, p. 163, reproducida en *International Legal Materials*, vol. 14, núm. 1 (enero de 1975), p. 246; el *Memorando de intenciones entre los Estados Unidos y el Canadá sobre la contaminación atmosférica transfronteriza*, de 5 de agosto de 1980, disponible en NACIONES UNIDAS, *Recueil des Traités*, vol. 1274, núm. 21009, p. 235; el art. 7 del *Acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza*, firmado el 14 de agosto de 1983, México y Estados Unidos de América, en NACIONES UNIDAS, *Recueil des Traités*, vol. 1352, núm. 22805, p. 67, reproducido en *International Legal Materials*, vol. 22, núm. 5 (septiembre de 1983), p. 1025; los *Principios rectores de la responsabilidad y la obligación de proceder a reparación en caso de contaminación de las aguas transfronterizas*, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 1990, (ENVWA/R.45, Anexo); el art. 16 de las *Normas de Berlín sobre los recursos hídricos*, disponibles en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 16-21 August 2004*, Londres, 2004, p. 334. Los Estados Unidos han utilizado asimismo el término *significant* («sensible») en su derecho interno sobre cuestiones ambientales; véase AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. The Foreign Relations Law of the United States. As Adopted and Promulgated by The American Law Institute at Washington D.C. May 14, 1986*, vol. 2, American Law Institute Publishers, St. Paul (Minnesota), 1987, pp. 111-112.

⁴⁶⁶ En este sentido, puede verse la utilización de estos términos, entre otros, en el art. 4.2 de la *Convención para regular las actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos*, hecha en Wellington, 2 de junio de 1988, *International Legal Materials*, vol. 27 (1988), p. 859; art. 2.1 y 2.2. del *Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo*, hecha en Espoo, 25 de febrero de 1991, *U.N.T.S.*, vol. 1989, núm. 34028; art. 1.d de la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992 y el art. 7 de la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, Adoptada por la A.G.N.U. en Resolución 51/229, de 21 de mayo de 1997, doc. NN.UU. A/RES/51/229, de 8.7.1997, Anexo; entrada en vigor general y para España el 17.8.2014; *U.N.T.S.* vol. N/A, núm. 52106; B.O.E. núm. 161, de 3.6.2014.

Esta cuestión también se suscitó en los debates de la C.D.I. en torno a la noción de catástrofe ofrecida en el Segundo informe del Relator Especial, *vid.* Actas Resumidas de la sesión 3019ª, en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2009, vol. I, p.167, párr. 35.

⁴⁶⁷ *Vid.* sobre la fundamentación de su posición NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, Vol II (Segunda Parte), p. 162 (sobre daño sensible y detectable) y NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, Vol II (Segunda Parte), p. 72.

⁴⁶⁸ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, por el Sr. Julio Barboza, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/405, de 16.3.1987, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1987, vol. II, Segunda parte, p. 56, párr. 56. Recordemos que para el Relator Especial el daño es «la ruptura del equilibrio de factores e intereses en juego, que se ha tenido en cuenta al no prohibir la actividad»; véase el párr. 244 *supra* en este trabajo.

261. Como podrá imaginarse, la gravedad de los daños es en cierto modo relativa, pues ésta dependerá, entre otros factores, del lugar donde tales daños se produzcan. Así, en Occidente la importancia de un daño puede traducirse en 50 o 100 fallecidos (como podría ocurrir en un accidente de aviación), mientras que en otros Estados menos desarrollados esta cifra podría ser de 1.000 personas, puesto que no resultan inusuales las grandes cifras de víctimas en acontecimientos catastróficos de diversa índole⁴⁶⁹.

262. Para solucionar este elemento de subjetividad que supone la cuantificación de los daños sin caer en elementos arbitrarios o poco justificables⁴⁷⁰, la propuesta de *l'Académie* de La Haya ligó la idea de gravedad con la «réaction solidaire de la communauté national et/ou internationale»⁴⁷¹. En este caso, nos encontramos ante un fenómeno cuyas consecuencias –independientemente del ámbito geográfico dónde se produzcan– serán consideradas graves, en el momento que genere (o sea deseable que genere)⁴⁷² una movilización en la comunidad nacional o internacional para hacerles frente⁴⁷³.

263. Por su parte, FERNÁNDEZ-LIESA establece líneas basadas en la práctica internacional para determinar ese umbral que debe superar la catástrofe para ser considerada tal (por oposición al mero incidente que en terminología del propio autor se llama accidente)⁴⁷⁴. En este sentido, a falta de otro método de determinación (criterio científico y órgano

⁴⁶⁹ De este modo, en el caso de Japón se registraron más de 20.000 fallecidos en el seísmo y posterior tsunami ocurrido en 2011, por lo que el factor variable del número de víctimas puede suponer una distinción «cultural» en la determinación de la gravedad; *vid.* datos en http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/2011/2011_deaths.php.

⁴⁷⁰ Aunque existen esfuerzos por objetivar este elemento, en algunos casos se ha optado por requerir 10 víctimas para considerarlo catástrofe (caso de la EM-DAT The International Disaster Database, *vid.* los *entry criteria* en párr. 205), o 7 por ser la cifra que permite crear una asociación de defensa de víctimas en derecho francés (*vid.* LIENHARD, C., «Pour un droit des catastrophes»...*op. cit.*, n.p.). En nuestra opinión consideramos poco razonables por incurrir en arbitrariedad el delimitar la noción de gravedad en un mero número sin mayor justificación que la de establecer en él la división numérica.

⁴⁷¹ *Vid.* LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 37.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 38, párr. 21.

⁴⁷³ Valga para ello la referencia a estudios sobre la llamada «solidarité» o ayuda entre las personas en caso de catástrofe, que puede ser de diversos tipos (pública, privada, nacional o extranjera), en THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» *op. cit.*, pp. 328-361.

⁴⁷⁴ *Vid.* FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité...» *op. cit.*, pp. 736-737.

encargado de definirlo), «il faudra faire une analyse *ad hoc* d'après les circonstances»⁴⁷⁵. En opinión de este autor, la solución radicaría en entender que la catástrofe «[...] doit produire des dommages supérieurs aux dommages significatifs et appréciables tels qu'ils sont définis dans les standards internationaux ; de plus, par sa propre nature elle doit entraîner une réaction internationale»⁴⁷⁶. Por tanto, se requeriría una doble condición: por un lado, unos daños considerables y por otro, la reacción de la comunidad internacional.

264. En nuestra opinión, esta solución del doble requisito adoptada contendría de manera satisfactoria la arbitrariedad intrínseca que contiene la noción de gravedad. Este posicionamiento se aleja de un criterio numérico de valoración que en cualquier caso es de muy difícil determinación y sobre el que se corre el riesgo de arbitrariedad. Esta posición del concepto de catástrofe ofrecida brinda un elemento que pese a no ser cuantificable u objetivable, sí permite una valoración de la gravedad de la catástrofe. Si bien es cierto que no en todas las situaciones existirá una gran movilización de la comunidad, o incluso puede que ni se produzca, su mera presencia ofrece un criterio para determinar la existencia o no de la catástrofe. En otras palabras, siempre que exista la reacción de la comunidad nacional o internacional estaremos ante una catástrofe, pero no siempre que no exista, estaremos en ausencia de ésta⁴⁷⁷.

265. Una vez determinada la existencia o no de daños graves, en algunos casos puede verse como se emplean distintos términos para establecer una *gradación* de la gravedad de la catástrofe. Así se puede ver en el U.S.C., o en el art. 2 del Decreto hondureño de 1993⁴⁷⁸, que

⁴⁷⁵ Ibid., p. 736.

⁴⁷⁶ Ibid., p. 737.

⁴⁷⁷ Coloquialmente se refleja en la frase «están todos los que son, pero no son todos los que están».

⁴⁷⁸ Decreto núm. 9-90-E, de 1 de octubre de 1993, de Honduras, *Ley de Contingencias Nacionales*.

hace una distinción entre emergencia⁴⁷⁹, desastre⁴⁸⁰ y calamidad⁴⁸¹, siendo la emergencia de mayor magnitud, y la calamidad de menor⁴⁸². En el mismo sentido Paraguay estableció en 2005⁴⁸³ una reglamentación jurídica que distinguía entre las situaciones de emergencia y las de desastre, en función de la gravedad⁴⁸⁴.

266. Esta graduación no influye en la determinación de la gravedad en el concepto de catástrofe, pues una vez que se consideren que las consecuencias son graves, existirá catástrofe, independientemente de que puedan, en función de una escala, observarse daños de mayor o menor cuantía. No obstante, sí pueden tener reflejo en las actuaciones en materia de gestión de catástrofes. Así, en las de menor gravedad, el despliegue de medios, incluidos los de protección civil, será reducido,

⁴⁷⁹ «a) EMERGENCIA: Situación extraordinaria provocada por desastres o calamidades de gran magnitud, que apremien la intervención del Estado y requieran de la ayuda internacional para la protección de la seguridad nacional y del bien público».

⁴⁸⁰ «b) DESASTRE: Situaciones de desgracias considerables, perjuicio gravísimo o caso fortuito extraordinario, provocados por la alteración de fenómenos naturales o agentes de otro orden que ocasionen daños al territorio, población y bienes: inundación, sequía, terremoto, huracán, incendios y epidemias».

⁴⁸¹ «c) CALAMIDAD: Infortunio nacional, desgracia o mal que afecta a muchos, provocados por alteración de fenómenos naturales o agentes de otro orden, que requiera la inmediata intervención del Estado».

⁴⁸² Así, la calamidad es una «desgracia o mal que afecta a muchos», mientras que la emergencia es una «situación extraordinaria [...] de gran magnitud» y que requiere «la ayuda internacional», con lo que puede verse claramente la gradación entre situaciones de menor y mayor trascendencia.

⁴⁸³ Véase la Ley núm. 2615/05, de 10 de junio de 2005, de Paraguay, *que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/613ES.pdf>.

⁴⁸⁴ El Artículo 19 perteneciente al CAPÍTULO V. *De la declaración de situación de emergencia o desastre*, establece que se podrán declarar las siguientes situaciones «[...] a) SITUACIÓN DE EMERGENCIA: cuando por la magnitud de los eventos definidos en el Artículo 3º de esta Ley, haya sido superada la capacidad ordinaria de respuesta de la S.E.N. A tal efecto, los ministerios y demás entes del Estado deberán, a pedido de la S.E.N., informar de los recursos disponibles y reprogramables para la atención de la emergencia. Asimismo, las instituciones podrán hacer reprogramaciones de sus presupuestos en rubros que demanden la atención de la emergencia, comunicando inmediatamente al Ministerio de Hacienda. Con la declaración de Situación de Emergencia o Desastre, las intendencias y gobernaciones afectadas, en coordinación con la S.E.N. podrán realizar reprogramaciones de rubros que permitan la atención de la emergencia o desastre. b) SITUACIÓN DE DESASTRE: cuando por la magnitud de los eventos definidos en el Artículo 3º de esta Ley, haya sido superada la capacidad de respuesta del Sistema de Atención de Desastres. A tal efecto, se entenderá que la zona declarada en situación de desastre abarca un municipio, departamento, región o país y que involucra la utilización de todos los recursos disponibles a nivel país. En cuanto a los recursos institucionales se aplicará lo dispuesto en el caso de declaración de Situación de Emergencia. Cuando se declare una Situación de Desastre, la S.E.N., conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, podrán solicitar empréstitos en el exterior para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas, debiendo la misma tener la aprobación del Congreso Nacional, de acuerdo al Artículo 202 numeral 10) de la Constitución Nacional. La ejecución de los proyectos de rehabilitación y de reconstrucción se hará con criterios de prevención y como mínimo de mitigación, en coordinación con los ministerios del ramo».

mientras que en las de mayor importancia podrán entrar en juego fuerzas de seguridad del Estado y efectivos militares.

267. En nuestra opinión, a efectos de la definición es indiferente denominar a los daños como tales, como daños graves o importantes, pues su determinación deberá realizarse atendiendo al caso concreto⁴⁸⁵, y mediante el requisito dual de daños importantes y reacción de la comunidad nacional o internacional.

D. La actuación de emergencia

268. Este elemento de la definición de catástrofe supone un conjunto formado a su vez por otros elementos, como son, la necesidad de tomar medidas excepcionales, la superación de las capacidades de gestión, y la asistencia exterior. Todos estos elementos pueden agruparse en esta categoría pues tienen en común su posible adopción en el marco de lo que podría llamarse «situación de emergencia» por la producción de una catástrofe.

269. En este sentido, el término catástrofe se relaciona con el de emergencia, e incluso se confunde con él⁴⁸⁶. Sin embargo, el de emergencia es un término mucho más amplio⁴⁸⁷. Igualmente, la

⁴⁸⁵ Según la Comisión, «La determinación del «daño sensible» (*significant damage*) supone tanto unos criterios fácticos y objetivos como un juicio de valor que depende de las circunstancias del caso y del momento en que se forme ese juicio»; *vid.* Comentario al principio 2 del proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas aprobado en 2006, en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, Vol II (Segunda Parte), p. 72, párr. 3).

⁴⁸⁶ Véase por ejemplo el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil*, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992, donde se emplean los términos «accidente grave, emergencias y catástrofe»; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, de 2000, en el que se emplea el de «catástrofe»; o en el instrumento de cooperación transfronteriza *Pacto de Ayuda Mutua y Protocolos de Actuación Conjunta*, hecho en Oporto el 25 de octubre de 2013, el término de «grandes emergencias, emergencias no ordinarias».

⁴⁸⁷ *Vid.* v. gr. la utilización del término «emergencia» relacionada con gestión y conservación del agua en la obra VRBA, J. y VERHAGEN, B.-TH. (Eds.), *Groundwater Emergency Situations: A Methodological Guide*, IHP-VII Series on Groundwater No. 3, Publicado por UNESCO, 2011; igualmente, puede verse su uso de manera genérica para recalcar la idea de necesidad imperiosa o urgente

situación resultante de una catástrofe puede asimilarse a la de una crisis o emergencia humanitaria⁴⁸⁸. Ésta en términos generales podría ser definida⁴⁸⁹ como aquella situación en la que el ser humano corre grandes riesgos de morir o sufrir daños y que puede ser producida por una catástrofe natural o antrópica, o un conflicto armado⁴⁹⁰.

270. Por tanto, en situaciones de emergencia, existe un peligro para los intereses de la sociedad que requiere de la adopción rápida de acciones que le dé respuesta a la vista del riesgo elevado de producirse daños. En este sentido, las definiciones de catástrofe arrojan determinados elementos que se integran en una actuación de emergencia como son la adopción de medidas excepcionales, una posible declaración de

en UNESCO, *The Right to Education: An Emergency Strategy*, 2003 (disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001503/150388eb.pdf>).

⁴⁸⁸ La *ayuda humanitaria* o *asistencia humanitaria*, es un mecanismo que está íntimamente relacionado con las catástrofes. De hecho, normalmente cuando se habla de catástrofe se suele hablar también de la asistencia humanitaria. *Vid. v. gr.* el Preámbulo del *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998.

⁴⁸⁹ En sentido similar ha sido definida en el art. 28 párr. 1 de la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, hecha en Nueva York, 21 de mayo de 1997, como «Situación que causa graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o crea un peligro inminente de causarlos, y que resulta súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales»; en el art. 2 del *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998, como «Situación, a menudo peligrosa, que se produce repentinamente y requiere la adopción de medidas inmediatas»; y en el *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, como una «situación producida por una catástrofe de origen natural o tecnológico, que tiene consecuencias graves desde el punto de vista humano o que puede producir un fuerte impacto medioambiental» (Art. 2). Otras definiciones de «emergencia» pueden encontrarse en el Glosario del Anexo 2 de este trabajo.

⁴⁹⁰ Al igual que en el caso de las amenazas o las catástrofes, en las emergencias los desencadenantes pueden ser diversos y no siempre podrá distinguirse con claridad entre el origen natural o humano. En este sentido, se acuñó el término de «emergencia compleja» o «urgence complexe» definido por el I.A.S.C. como «una crisis humanitaria en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o capacidad de un solo organismo o el programa en curso de las Naciones Unidas»; *vid.* Documento de Trabajo sobre la definición de emergencia compleja, Comité Permanente entre Organismos, Diciembre de 1994 (archivo de la División de Codificación), citado en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 14, párr. 9, y en *Humanitarian Report 1997*, Department of Humanitarian Affairs, Naciones Unidas, 1997, p. 9. Inclusive, se ha utilizado este término para hacer referencia a las situaciones en las que coexiste una catástrofe con un conflicto armado; véase en este sentido ALBALA-BERTRAND, J.-M., «Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison», en *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 2 (2000), pp. 215-227; VENTURINI, G., «Disasters and Armed Conflict», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, pp. 251-266; PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 303.

catástrofe o emergencia, la insuficiencia de medios de respuesta o la solicitud de asistencia exterior.

1) *Adopción de medidas excepcionales*

271. El hecho de que se *requiera tomar medidas excepcionales*, es consecuencia de la propia excepcionalidad y gravedad de la catástrofe. Este elemento es recogido en diversas definiciones de catástrofe, que lo introducen con formulaciones tan claras como la siguiente:

«[...] de tan inusual envergadura que, para combatirlos, es preciso recurrir a mecanismos o servicios que no se requieren de manera permanente o habitual»⁴⁹¹.

272. Las medidas extraordinarias que se tomen pueden haber sido previstas o planificadas previamente. El requisito se reduce en la adopción de disposiciones que ordinariamente no se tomarían, como el cierre de zonas de la ciudad, limitaciones en el suministro de energía o agua o abastecimiento de alimentos, despliegue de medios o efectivos policiales o militares, etcétera.

273. En nuestra opinión, este elemento es el único con carácter obligatorio en una adecuada definición de catástrofe. Ello, en primer lugar, por ser éste el único que es consecuencia directa de la producción de un fenómeno catastrófico y sus consecuencias. El resto de elementos no tiene que adoptarse de manera obligatoria en el devenir de una catástrofe, mientras que la inusual envergadura del fenómeno sí obliga a tomar medidas excepcionales.

⁴⁹¹ Vid. Art. 1.1, *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, Dinamarca-República Federal de Alemania, 16 de mayo de 1985. Anteriormente encontramos otra en el Art. 1 b), *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, 1984.

2) *Declaración de la catástrofe*

274. Esta manifestación puede adoptar diversas denominaciones: *declaración de zona catastrófica*, de *situación de catástrofe* o *declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil*⁴⁹². A pesar de ello, apenas se encuentran ejemplos de este elemento en las definiciones existentes. De forma indirecta podría considerarse incluido en aquéllas que establecen una capacidad de calificación del suceso por el Estado. De este modo, en el *Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes*, hecho en Santiago, República de Chile, el 8 de agosto de 1997, se indica que las Partes contratantes calificarán la situación como de catástrofe⁴⁹³.

275. Normalmente, este tipo de declaraciones aparecen reguladas en las distintas normas nacionales de gestión de catástrofes. En este sentido, la declaración podrá realizarla el gobierno, pero dependerá de la distribución de competencias regulada en la legislación nacional si éste debe ser local, regional o estatal⁴⁹⁴.

276. En este caso, se trataría de un acto formal por parte de la Administración bien local, regional o estatal, por el cual se declara que una zona ha sido afectada por una catástrofe como medida de reconstrucción, pues esta declaración se utiliza principalmente para favorecer la recepción de ayudas o exenciones de impuestos⁴⁹⁵.

⁴⁹² En este último supuesto se denomina así en materia de protección civil en España tras la nueva denominación introducida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*.

⁴⁹³ En sentido similar podría interpretarse la definición de «major disaster» en U.S. Code, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por *An Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes* (Public Law 100–707, de 23 de noviembre de 1988).

⁴⁹⁴ Por ejemplo, en el caso de Indonesia será el gobierno regional o central en función de la magnitud de la catástrofe; *vid.* artículos 50 y 51 de la Law of the Republic of Indonesia number 24 of 2007, *concerning Disaster Management*, publicada en *State Gazette of the Republic of Indonesia*, núm. 66 de 2007, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/10841_indonesialaw242007concerningdisaste.pdf.

⁴⁹⁵ *Vid.* en este sentido, entre otros, el Reglamento (CE) núm. 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, *relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras*; el artículo 23 y la Disposición adicional Cuarta de la Ley española 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*.

277. No obstante, como se ha comentado anteriormente⁴⁹⁶, en nuestra opinión éste no debe considerarse un elemento indispensable dentro de la definición de catástrofe, por varias razones. En primer lugar, puesto que como se acaba de comentar, su utilización corresponde más a la fase de respuesta y reconstrucción tras la catástrofe, y su objetivo responde en mayor medida a cuestiones de promoción fiscal o económica; por ello, no se configura adecuadamente como un elemento que caracterice a la catástrofe. En segundo lugar, porque se estaría dejando al albur del Gobierno en cuestión el que por razones políticas (falta de recursos) declare o no la zona como catastrófica; se estaría subjetivando el elemento, algo que no se justifica⁴⁹⁷.

3) Insuficiencia de los medios de respuesta

278. Como consecuencia directa de la gravedad y excepcionalidad que se exige de la amenaza y las consecuencias de la catástrofe, se encuentra la incapacidad de la sociedad afectada de hacerle frente. Este elemento fue recogido, entre otros⁴⁹⁸, en la definición del Proyecto Brookings-Bern de 2008, indicando que son

⁴⁹⁶ Párr. 273 de este trabajo.

⁴⁹⁷ Esta tesis iría en la línea de evitar que la declaración de catástrofe sea catalogada como un acto unilateral del Estado. Un estudio en profundidad de esta cuestión se escapa de los límites del presente trabajo, no obstante, realizaremos las siguientes puntualizaciones. Las declaraciones unilaterales constituyen en la actualidad una fuente del Derecho internacional en gran medida aceptada (*vid.* entre otros SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 111-118, especialmente p. 116). Respecto de la posible vinculación con las catástrofes, los actos unilaterales «[...] se refieren a situaciones de hecho o de derecho [y] pueden tener como efecto la creación de obligaciones jurídicas» (*Nuclear Test Cases (Australia v. France & New Zealand v. France)*, *I.C.J. Reports 1974*), por lo que podría intuirse cierta naturaleza a este respecto. Sin embargo, un análisis de los requisitos establecidos hasta la fecha de los actos unilaterales impediría tal calificación. Entre otros, no suelen realizarse por personas con capacidad para comprometer al Estado internacionalmente, ni tendrían, en principio, la voluntad de obligar al Estado al respecto. *Vid.* sobre estos elementos, entre otros, TORRES CAZORLA, M.-I., *Los actos unilaterales de los Estados*, Tecnos, Madrid, 2010; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones...op.cit.*, pp. 115-116.

⁴⁹⁸ Nótese que dicho elemento suele ser recogido por aquellas definiciones de catástrofe que ponen el acento en las consecuencias y no en el hecho originador; en este sentido *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado*

«Natural disaster» refers to the consequences of events triggered by such natural hazards as earthquakes, volcanic eruptions, landslides, tsunamis, floods and drought that overwhelm local response capacity. Such disasters seriously disrupt the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses, *which exceed the ability of the affected community or society to cope by using its own resources* (énfasis añadido)⁴⁹⁹.

279. En el mismo sentido, en el seno de Naciones Unidas, la E.I.R.D. requería en su definición de catástrofe que ésta excediese «[...] la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos»⁵⁰⁰.

280. La determinación de estas capacidades no deja de resultar problemática, puesto que surgen dudas respecto de si las mismas deben ser de ámbito local, regional, estatal, o incluso la sociedad en sentido amplio. Asimismo, existen diferencias manifiestas entre las distintas capacidades en función del Estado del que hablemos. Así, las capacidades ya sean locales, regionales o estatales de Estados Unidos, Rusia o Francia⁵⁰¹ distan mucho de las que pudieran tener Haití o Tailandia. A pesar de esto, no encontramos soluciones en las distintas definiciones emanadas hasta la fecha.

por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 14; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., p. 17.

⁴⁹⁹ INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2008, p. 5. En Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos de 2006 también se hacía mención a este elemento al indicar que «Natural disasters, i.e. the consequences of events triggered by natural hazards that *overwhelm local response capacity* and seriously affect the social and economic development of a region [...]»; vid. INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters. IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2006, p. 8. Estas Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, Aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos el 9 de junio de 2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, con sede en Washington, D.C., EE.UU.

⁵⁰⁰ NACIONES UNIDAS, *2009 UNISDR Terminología...* op. cit., versión española, p. 5.

⁵⁰¹ En el marco de la U.E. destaca la Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias creada por la Decisión 1313/2013/UE (artículos 11 y 12), y que será estudiada en el Capítulo IV de este trabajo.

281. Sin embargo, la superación de las capacidades no supone que todas las capacidades sean completamente inútiles, puesto que entraría en conflicto con el objetivo último de la gestión de catástrofes, que es la evitación de ésta, y en caso de producirse, reducir sus consecuencias perjudiciales. Si se exigiera que las capacidades fuesen sobrepasadas, o bien siempre serían insuficientes, o bien llegará un momento en el que las capacidades serán adecuadas y por tanto nunca se superen, no existiendo por tanto la catástrofe conceptualmente (aunque sí en términos fácticos). Por ello, este requisito tiene que ser interpretado en el sentido de que las capacidades no sean suficientes para poder contener adecuadamente la catástrofe (insuficiencia relativa), siendo el ámbito de dichas capacidades el de la zona afectada (local, regional, nacional o internacional). Lo importante en este requisito es que quede patente la gravedad de la catástrofe que supone una situación extraordinaria de emergencia.

282. A efectos de la definición, y en nuestra opinión, no sería necesario indicar expresamente el ámbito de las capacidades para entender que estamos ante una catástrofe. Así, siempre que se consideren insuficientes aquellos medios que se han puesto para la gestión y especialmente para la respuesta ante una catástrofe, independientemente del ámbito (local o nacional), puede hablarse de la presencia de un fenómeno de esta índole. Igualmente, este criterio puede servir para determinar el umbral que deben sobrepasar los daños para considerarlos graves a efectos de la definición. Así, independientemente del grado o nivel de las capacidades de la sociedad en cuestión, siempre se podrá deducir la gravedad del fenómeno si se ven superadas por éste.

283. Además, puede afirmarse que «las catástrofes crecen en intensidad en la medida en que van sobrepasando las distintas

capacidades de respuesta»⁵⁰², por lo que podría establecerse una gradación en función de la gravedad de la misma relacionada con la superación de las capacidades. Así, sería catástrofe local, cuando las capacidades provinciales o regionales pueden gestionarlo; nacional cuando se requieren medidas a nivel estatal; e internacional, cuando las capacidades nacionales no son suficientes y sea necesario recurrir a capacidades pertenecientes a mecanismos de organizaciones internacionales o de otros Estados.

284. Para concluir, entendemos que este elemento debe formar parte del concepto de catástrofe⁵⁰³ pues es reflejo de la gravedad del fenómeno y permitiría fijar dicha importancia.

4) *Solicitud de asistencia exterior*

285. Muy relacionado con el anterior se encuentra este elemento, que aparece recogido tímidamente en las definiciones de catástrofe⁵⁰⁴. Respecto de este elemento, y al igual que con la capacidad de respuesta, se antoja necesario determinar el ámbito de la idea de asistencia exterior. De este modo, dicha asistencia podría incluir la externa a la localidad, la región o al Estado afectado por la catástrofe, no siendo por tanto necesario que se indique expresamente el ámbito en la definición de catástrofe.

286. Por otro lado, este elemento puede configurarse como una parte del binomio *superación de capacidades – solicitud de asistencia exterior*. En este sentido, si entendemos que la catástrofe debe superar las posibilidades de respuesta de la sociedad en cuestión, estaríamos

⁵⁰² Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 34.

⁵⁰³ En este sentido, COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 34.

⁵⁰⁴ Vid., v. gr. en *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief* [Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia], Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18 de junio de 1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés); *Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre*, octubre de 1993 (Etiopía).

reconociendo –si quiera implícitamente– que necesitará ayuda del exterior para poder hacer frente a la misma. Esto supone consecuencias de gran calado. De este modo, dado que la determinación de la catástrofe incluiría un fenómeno que superase la capacidad de respuesta de un Estado, este debería solicitar cierto socorro externo. No obstante, la falta de regulación respecto a dicha solicitud y las obligaciones de las partes⁵⁰⁵, nos haría deducir que, en virtud del principio de soberanía de los Estados, éstos pueden negarse a recibir ayuda de otro Estado u organización. De este modo, se estarían «justificando» o amparando las posibles consecuencias perniciosas para las personas, los bienes o el medioambiente. En nuestra opinión, el razonamiento lógico en este caso nos debería llevar a regular la solicitud de asistencia del Estado afectado, limitando la posibilidad de negarse a recibirla y fomentando el ofrecimiento por parte de otros sujetos⁵⁰⁶. De lo contrario, nos encontraríamos ante la justificación de un absurdo: ante una catástrofe a la que, por definición, no puede hacer frente el Estado en solitario, no se establece ningún tipo de obligatoriedad o constricción de éste para aceptar la ayuda que otros le brindan y así evitar las consecuencias perjudiciales que de este hecho se deriven⁵⁰⁷.

2.3. NUESTRA DEFINICIÓN JURÍDICA DE CATÁSTROFE

287. En las páginas que preceden se ha abordado un análisis de los distintos elementos que conforman un gran número de definiciones de

⁵⁰⁵ Afirmaciones que se realizan sin perjuicio del análisis de estas cuestiones en los siguientes Capítulos de esta obra.

⁵⁰⁶ Tal y como ha propuesto la C.D.I. en los artículos 12 y 13 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre* de 2016. En línea con lo anterior, los caracteres de dicha ayuda, así como los derechos y obligaciones de los ofertantes y receptores de la misma y los mecanismos para solicitarla son regulados en la fase de respuesta en la gestión de catástrofes.

⁵⁰⁷ En este sentido, tampoco cabría la obligación de atención del Estado de las personas bajo su jurisdicción en una situación en la que se ha visto perjudicado el funcionamiento normal de la sociedad, y por tanto, los mecanismos de la sociedad no actúan de forma correcta; *vid.* THOUVENIN, J.-M., «La définition...» *op. cit.*, p. 47.

catástrofe existentes hasta la fecha. Como síntesis a dicho análisis ofrecemos a continuación una definición jurídica de catástrofe.

288. En este sentido, tras nuestro análisis, podemos afirmar que los elementos esenciales que debe contener la definición jurídica de catástrofe son: 1) la amenaza, entendida esta como el hecho originador con capacidad objetiva de producir daños (*supra* párrafos 224 y ss.). 2) Dicha amenaza debe producir una serie de perjuicios, que se distinguen entre las consecuencias en abstracto, entendidas éstas como la perturbación del normal funcionamiento de una sociedad, y las consecuencias concretas, como los daños hacia las personas, los bienes y el medioambiente. Por último, fruto de la situación excepcional que supone la catástrofe se requiere 3) la adopción de medidas de emergencia, principalmente la puesta en marcha de acciones extraordinarias y la insuficiencia de los medios de respuesta de la comunidad afectada, y en las que podrían incluirse, pero no de forma necesaria, la declaración de catástrofe y la solicitud de asistencia exterior.

289. Respecto del elemento extranjero, y puesto que este trabajo se circunscribe al Derecho internacional, podemos decir que éste puede manifestarse de muy diversas formas en la definición: a través de un fenómeno que en sí mismo o cuyos efectos sean transfronterizos, en función de la nacionalidad de las víctimas, o incluso por la solicitud de ayuda o colaboración que realice el Estado afectado a otro Estado u Organizaciones internacionales. Por ello, la mención al elemento internacional se realizará de forma general.

290. En otro orden de cosas, la formulación de la definición jurídica de catástrofe que proponemos, no contempla una exclusión expresa de situaciones que se han podido considerar fuera del ámbito de la catástrofe como las crisis políticas, las económicas o las guerras. En nuestra opinión, como se ha indicado en las páginas que preceden, este

tipo de sucesos encajarían perfectamente en la noción de catástrofe y su exclusión no obedecería sino a criterios arbitrarios. Por ello, se ha preferido, tal y como finalmente hiciera la C.D.I., ofrecer un concepto de catástrofe amplio que abarque una generalidad de situaciones. Aquellos fenómenos que puedan interferir en el campo de acción de la catástrofe deberán ser analizados respecto de la relación entre el D.I.C. y otras ramas del Derecho reguladoras de esas otras situaciones.

291. Por ello, en nuestra opinión, un concepto de aplicación jurídico-internacional de catástrofe podría ser el siguiente: *Una catástrofe es el resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional.*

2.4. TÉRMINOS RELACIONADOS CON EL DE CATÁSTROFE

292. Debe distinguirse entre las figuras afines, como pueden ser *asistencia, crisis, emergencia, o protección civil*, de los elementos de la definición o del proceso de catástrofe, como son la gravedad, el riesgo, la capacidad de respuesta, etc. En este sentido, éstos últimos ya han sido analizados y definidos en este trabajo al abordar el proceso de catástrofe (*supra* párr. 41 y ss.) y la definición jurídica de ésta (*supra* párr. 214 y ss.), por lo que carecería de sentido volver a enumerarlos aquí.

293. Igualmente, un catálogo más amplio de aquellas voces relacionadas con la catástrofe se recoge en el Glosario de términos en el

Anexo 2 a este trabajo. Por ello, a lo largo de este estudio se irán definiendo aquellos conceptos que puedan estar relacionados con el de catástrofe, además de la remisión general que realizamos a dicho Glosario.

3. TIPOS DE CATÁSTROFES

294. Podemos observar la existencia de una serie de categorizaciones de las catástrofes en función de muy diversos elementos. A pesar de que algunas veces las diferencias no aparezcan muy claras, estas distinciones se suelen recoger en algunos instrumentos internacionales o por parte de la doctrina⁵⁰⁸. Tal clasificación, a pesar de que pudiera ser calificada de un tanto artificiosa, suele reflejar diferencias en la regulación jurídica⁵⁰⁹ o en la reacción ofrecida por la comunidad internacional⁵¹⁰.

295. Ofrecemos a continuación las distintas clasificaciones de las catástrofes atendiendo a distintos factores, tales como su causa, duración o contexto en el que se producen. Las diferencias en los tipos de catástrofe se circunscriben a «sus caracteres, su impacto destructivo, las necesidades que suscita entre la población y las dificultades

⁵⁰⁸ Así, puede verse Según: CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...op. cit.*; RÍOS CALVO, P., «La Cooperación Transfronteriza en Términos de Seguridad. Relevancia de la Protección Civil», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. (Dir.), *La Asimetría institucional entre España y Portugal en el Marco de la Cooperación Transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Atelier, 2008, pp. 54 y 57; PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 305. Puede verse también una clasificación de catástrofes en la International Civil Defense Organization (I.C.D.O.): <http://www.icdo.org/en/>.

⁵⁰⁹ *Vid.* respecto de las catástrofes naturales y antrópicas, PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 302.

⁵¹⁰ *Vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 13.

logísticas que son necesarias para la ayuda»⁵¹¹. De este modo, pueden encontrarse los siguientes tipos de catástrofes:

3.1. NATURALES, ANTRÓPICAS Y MIXTAS

296. En función del origen del fenómeno o amenaza⁵¹², encontramos la siguiente tipología: a) catástrofes naturales; b) catástrofes antrópicas; c) catástrofes mixtas⁵¹³.

3.2. REPENTINAS O DE EVOLUCIÓN LENTA

297. Atendiendo a la duración de la amenaza que la origina⁵¹⁴, pueden distinguirse entre a) catástrofes repentinas; y b) catástrofes de evolución lenta.

298. Se ha distinguido por alguna ONG en función de las causas de vulnerabilidad de las poblaciones frente a los desastres naturales, entre catástrofes súbitas-predecibles, súbitas-impredecibles y previstas⁵¹⁵.

⁵¹¹ Vid. término «desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p., disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>.

⁵¹² Vid. en art. 1 del *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, de 25 de mayo de 1998; PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p.; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16^a Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, secc. I, apartado 2, pp. 3-4; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 19.

⁵¹³ Por ejemplo, el caso de la central hidroeléctrica Sayano-Shúshenskaya en el río Yeniséi, en la cual explotó la turbina, resultando fallecidos 75 trabajadores y contaminando el río de nitrógeno, matando a peces y afectando a la industria de piscifactoría local.

⁵¹⁴ Vid. entre otros, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18.

⁵¹⁵ Vid. página de Oxfam Intermón sobre R.R.D., en: <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/accion-humanitaria/como-trabajamos/incidencia-politica/riesgos-desastres>.

3.3. PRODUCIDA EN TIEMPO DE PAZ O EN TIEMPO DE GUERRA

299. Según la realidad en la que se producen (contexto)⁵¹⁶, pueden diferenciarse entre a) catástrofes ocurridas en el marco de una emergencia simple; b) catástrofes ocurridas en el marco de una emergencia compleja. Ésta última ha sido definida como aquella «crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas»⁵¹⁷.

3.4. SIMPLE O COMPLEJA

300. En función de que se exponga o no una vulnerabilidad preexistente de la sociedad como consecuencia de la producción de una catástrofe, puede distinguirse entre: a) desastre simple, en el que la amenaza tiene lugar produciendo una catástrofe; y b) desastre complejo, que «se produce cuando el agente causante del desastre deja expuesta una situación de vulnerabilidad que facilita los efectos de otros agentes causantes de desastres»⁵¹⁸. En este último caso, actuarían múltiples amenazas que a su vez pueden producir diversas catástrofes.

⁵¹⁶ Vid. en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18.

⁵¹⁷ Vid. en Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja..., citado en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18, nota 65.

⁵¹⁸ Vid. en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 18, citando a KENT, R.-C., *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Londres, Pinter Publishing, 1978, p. 6.

3.5. HUMANA O MEDIOAMBIENTAL

301. Atendiendo al sujeto pasivo o víctima que sufra las consecuencias perjudiciales de la catástrofe, podríamos clasificarlas en: a) catástrofe humana; b) catástrofe medioambiental.

3.6. NACIONAL O INTERNACIONAL

302. En función del ámbito en el que se produzcan (tengan sus efectos) el fenómeno o las consecuencias, podría distinguirse entre a) catástrofe nacional o interna; y b) catástrofe internacional. Ésta última también ha sido denominada «catastrophes sans frontières»⁵¹⁹, aunque no queda determinado con claridad cuándo nos encontramos en cada caso⁵²⁰.

303. No obstante, debe determinarse qué elemento dota de «internacionalidad» o «transnacionalidad» a la catástrofe. Si éste es el origen de la amenaza, de las consecuencias, del área afectada, de la nacionalidad de sus víctimas o heridos, la nacionalidad de los agentes que participan en la gestión, etcétera.

304. Por su parte, HINOJO ROJAS ha definido el daño transnacional o transfronterizo como aquel daño que traspasa «[...] los límites fronterizos del Estado bajo cuya jurisdicción o control la actividad potencialmente peligrosa se lleva a cabo»⁵²¹. Es decir, cuyas consecuencias afectan al territorio de otro Estado o Estados o incluso a la propia comunidad internacional, en este último caso se llamarían

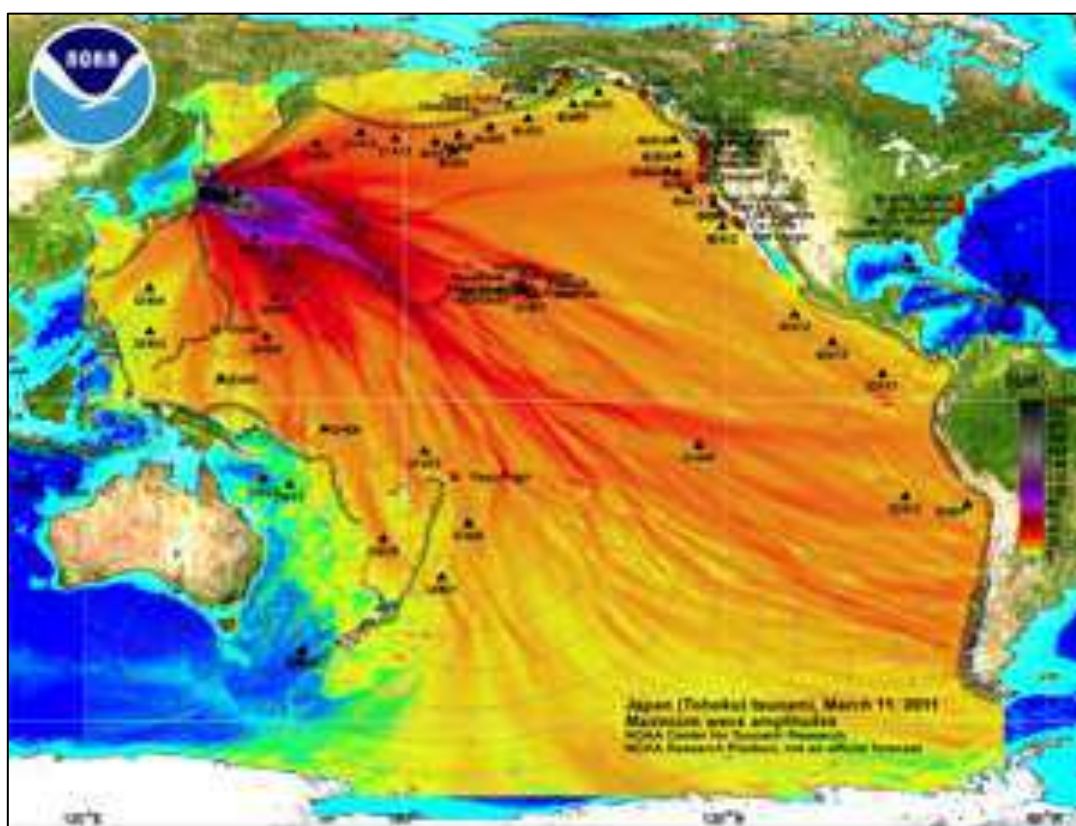
⁵¹⁹ Este autor la define como «[...] un événement naturel originaire d'un lieu précis [qui] est capable de déclencher d'autres événements en un lieu très éloigné», poniendo como ejemplo las corrientes oceánicas o la meteorología mundial; *vid.* en PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 312.

⁵²⁰ Pues habrá que indicar si el elemento de internacionalidad queda referido al evento origen de la catástrofe, a sus consecuencias o respecto de la nacionalidad de las víctimas.

⁵²¹ HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva...op.cit.*, p. 209.

daños transnacionales⁵²². Por tanto, la catástrofe internacional es la que afecta al territorio de más de un Estado. Bien por el fenómeno en sí, bien por las consecuencias. Claro ejemplo de esto lo encontramos en la catástrofe mixta de Fukushima, como puede verse en las imágenes reproducidas a continuación.

IMAGEN DE LA N.O.A.A. DE LA CONTAMINACIÓN DE LA CENTRAL DE FUKUSHIMA



Fuente: http://www.noaa.gov/features/03_protecting/japantsunami_oneyearlater.html.

⁵²² En este sentido HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva...op.cit.*, p. 209; quien emplea el término «transnacional» en el sentido que se ofrece en GOLDIE, L.-F.-E., «Liability for Damage and the Progressive Development of International Law», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14 (1965), p. 1189, nota 1.

REPERCUSIONES RADIOACTIVAS DE FUKUSHIMA



Fuente: <http://www.zerohedge.com/news/2013-12-21/us-sailors-assisting-fukushima-clean-crippled-cancer>.

En sendas imágenes se puede observar claramente cómo el incidente en la planta nuclear de Fukushima afecta no sólo a los alrededores de ésta sino también a todos los ribereños con el Océanos Pacífico norte centro y Sudamérica, así como Filipinas, Indonesia, Australia y Nueva Zelanda.

3.7. LEVES, MODERADAS Y GRAVES

305. Atendiendo a la gravedad, no del fenómeno sino de los daños, pueden existir catástrofes leves, moderadas y graves (gran catástrofe o en inglés «*major disaster*»). Cada una de ellas tiene características propias. Así, principalmente en las catástrofes leves y moderadas, cobran relevancia las medidas de protección civil. En cuanto a las graves, atendiendo a la complejidad de las mismas, se recurre al empleo de fuerzas y cuerpos de seguridad, inclusive de índole militar⁵²³.

⁵²³ Así, en el caso de España, se emplearía la Unidad Militar de Emergencias (U.M.E.) que se configura como el aporte militar al Sistema Nacional de Protección Civil. La U.M.E. es considerada como un servicio público de intervención y asistencia en emergencias de protección civil (art. 17 de la Ley

CONCLUSIONES AL CAPÍTULO II

306. Se dedican las páginas finales del presente Capítulo a la exposición de las conclusiones alcanzadas respecto de los interrogantes conceptuales en torno a las catástrofes.

307. De este modo, ha quedado patente la complejidad que supone una aproximación conceptual al término catástrofe. Y ello, como se ha reflejado en las páginas que preceden, puesto que, en primer lugar, no se trata de un término jurídico y, en segundo lugar, dado que en el mismo se aglutinan una serie de elementos exógenos no ya al Derecho, sino a las propias Ciencias Sociales, como son las Ciencias Naturales, las matemáticas, la estadística y probabilidad, la ingeniería, etc. Todo ello se refleja en la amplitud de definiciones distintas que se han ofrecido a lo largo de los tiempos hasta nuestros días, y que no ha finalizado. Por tanto, de los distintos conceptos analizados puede concluirse que se trata de una amalgama de definiciones, dispersas, en muchos supuestos indeterminadas, que producen distorsiones a la hora de afrontar su regulación por el Derecho en general y el Derecho Internacional Público en particular.

308. Por otro lado, puede observarse un tratamiento diferenciado de los términos de catástrofe por parte de la comunidad internacional.

Española 17/2015, de 9 de julio), y su participación al igual que el conjunto de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil aparece regulado en el art. 37 del mencionado texto legal.

Esto se refleja en las distintas fuentes normativas que han tratado esta cuestión. Así, como se ha reflejado en epígrafes anteriores, las principales fuentes que han ofrecido una noción de estos fenómenos son las legislaciones internas de los Estados y los tratados bilaterales. A éstos les seguirían aquellos acuerdos multilaterales de ámbito regional que se centran en la gestión internacional de las catástrofes entre sus EE.MM. Por último, el gran ausente en esta cuestión son los Tratados multilaterales de ámbito universal. Esta ausencia de multilateralidad en la cuestión podría deberse a varios factores, tales como la propia complejidad del tema o la falta un amplio consenso entre los sujetos de la escena internacional (motivada por ésta). Esta falta de acuerdo universal implica una serie de problemas o disfunciones a la hora de aunar criterios, y afrontar una adecuada gestión internacional de las catástrofes.

309. Respecto de los elementos que deben configurar la definición de catástrofe, no existe en absoluto unanimidad en las fuentes. Sin embargo, sí pueden verse ciertos posicionamientos relevantes, que agruparían las definiciones en función del hecho originador o de sus consecuencias. Igualmente, existe cierto consenso en las definiciones emanadas de Naciones Unidas y su familia en apoyarse en este segundo elemento. Ello, no obstante, no impide afirmar la falta de unanimidad en la determinación de los elementos esenciales de la noción de catástrofe.

310. La definición de catástrofe propuesta para este trabajo, intenta aunar los elementos esenciales válidos de las ya ofrecidas. En este sentido, son componentes fundamentales del concepto de catástrofe: la amenaza, las consecuencias (abstractas y concretas) y la actuación de emergencia. En los dos primeros juega un papel relevante la noción de gravedad, y en la segunda la de daño.

311. Debido al disenso existente, se ha creído necesario ofrecer una definición jurídica de catástrofe que será la empleada en esta investigación. De este modo, definimos la catástrofe como

«El resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional».

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO II

Respecto de las innumerables fuentes normativas en las que se contienen definiciones de catástrofes, nos remitimos a su cita a lo largo de este Capítulo, así como en la bibliografía final de este trabajo.

Trabajos académicos y documentos de organizaciones internacionales centrados en aspectos conceptuales en materia de catástrofe, entre muchos otros, cabría citar los siguientes: AULY, T., LAYMOND, P., PRAT, M.-C., ET VEIGA, J., *Petit vocabulaire des risques et des catastrophes d'origine naturelle*, Éditions Confluence, Bordeaux, 2012; CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles / The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 33 y ss.; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres*, Edita Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004; I.S.D.R., *Terminology: Basic terms of disaster risk reduction*, 2004; LEBEN, CH. y CARON, D.-D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles / The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*. Centre d'Etude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996; NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*, 1992, n.p.; NACIONES UNIDAS, *2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*, publicado por la Estrategia

Internacional para la Reducción de Desastres (U.N.I.S.D.R.), Ginebra, 2009, versión española pp. 13-14; PARK, K.-G., «La protection des personnes en cas de catastrophe», en *Recueil des cours*, vol. 368 (2014), pp. 291-307; PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p.; *Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review*, Background Paper, Facilitated by The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, agosto 2015, pp. 11-12; THOUVENIN, J.-M., «La définition de la catastrophe par la CDI: vers une catastrophe juridique?», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 41-50.

Trabajos que estudian de manera colateral el tema pero que ofrecen definiciones de catástrofe, pueden encontrarse en: BARTOLINI, G., NATOLI, T. y RICCARDI, A., «Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», en INTERNATIONAL DISASTER LAW PROJECT, *International Law and Disasters Working Papers Series*, Vol. 03 (2015); FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, F.I.C.R., Ginebra, 2007; GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2016; PERRY, R. y QUARANTELLI, E.-L. (eds.), *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Books, Philadelphia, 2005; PERRY, R., «What is a disaster?», en RODRIGUEZ, H., QUARANTELLI, E.-L. y DYNES, R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, 2007, pp. 1-15.; QUARANTELLI, E.-L., «What is a Disaster? An Agent Specific of an all Disaster Spectrum Approach to Social-Behavioral Aspects of Earthquakes?», en JONES, B.-G y TOMAZEVIC, M., *Social and Economic Aspects of Earthquakes*, Program in Urban and Regional Studies, Cornell University, 1982, pp. 453-478; QUARANTELLI, E.-L., «What is a Disaster? The Need for Clarification in Definition and Conceptualization in Research», en SOWDER, B. (ed.), *Disasters and Mental Health: Selected*

Contemporary Perspectives, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1985, pp. 41-73; QUARANTELLI, E.-L., «What Should We Study? Questions and Suggestions for Researchers about the Concept of Disaster», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 5 (1987), pp. 7-32, QUARANTELLI, E.-L., «What Is a Disaster?», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), pp. 221-229; QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: the Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters», en *Preliminary Paper*, Núm. 301 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware; QUARANTELLI, E.-L., «Emergencies, Disaster and Catastrophes are different phenomena», en *Preliminary Paper*, Núm. 304 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware; TWIGG, J., *A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, United Kingdom's Department for International Development (DFID)-funded study conducted by the Benfield Hazard Research Centre of the University College London, November 2001, p. 6; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, 2004, p. 98; así como la completísima Base de datos de la F.I.C.R. *International Disaster Law Database*, disponible en la página web de la F.I.C.R.: <http://www.ifrc.org>.

CAPÍTULO III.

LAS CATÁSTROFES Y SU REGULACIÓN POR EL DERECHO INTERNACIONAL: ASPECTOS SUSTANTIVOS



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción al Capítulo III

312. En los dos Capítulos anteriores, se ha realizado una aproximación a las catástrofes desde dos vertientes, la fáctica –como fenómeno con diversos orígenes y que produce una serie de consecuencias– y la jurídica –ofreciendo una aproximación a las distintas fuentes del Derecho Internacional Público que se han dedicado, entre otros aspectos, a la definición de dicho fenómeno–. Todo ello ha permitido configurar el ámbito de aplicación de las distintas normas que de una u otra forma vienen a regular los aspectos relacionados con la producción de una catástrofe. Estas últimas, han configurado una relativamente reciente rama del D.I. conocida como Derecho Internacional de Catástrofes (D.I.C.).

313. En el presente Capítulo nos detendremos en el estudio de este sector, exponiendo su evolución histórica hasta nuestros días, así como la determinación de sus fuentes normativas, contenido y caracteres. Igualmente, dada la especial relevancia que reviste, se analizará la relación del D.I.C. con otras ramas del Derecho Internacional con las que está vinculado, como son el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medioambiente, o la protección por el D.I. de los refugiados y desplazados.

314. Con estos tres Capítulos que conforman la Parte I, se habrán asentado las bases para proceder al estudio de la práctica que se realizará en la Parte II de este trabajo, que comprende los Capítulos IV y V, siguiendo el esquema de las fases de gestión de la catástrofe.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN SOBRE CATÁSTROFES

315. La regulación de las catástrofes abarca situaciones tan diversas como la posición de la persona ante estos fenómenos⁵²⁴ –incluidos los grupos vulnerables⁵²⁵–, la situaciones en las que está presente un conflicto armado⁵²⁶, la protección del medioambiente⁵²⁷, aquellas cuestiones ligadas a la posible responsabilidad internacional, la utilización de drones en las tareas de socorro⁵²⁸ y, en un sentido más

⁵²⁴ Que incluiría su estatuto jurídico, es decir, los derechos y obligaciones propias y respecto de terceros actores en juego. Como se verá *infra*, éste fue el objeto de estudio escogido por la C.D.I. (véase epígrafe 1.3 de este Capítulo).

⁵²⁵ Entre los que se encontrarían las mujeres, los niños, los ancianos o los discapacitados. Sobre su protección en caso de catástrofe puede verse, entre otros, WISNER, B., BLAICKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., *At Risk...* *op. cit.*, p. 319 y ss; BIZZARRI, M., «Protection of Vulnerable Groups in Natural and Man-Made Disasters», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International...* *op. cit.*, pp. 381-414.

⁵²⁶ En las que está presente la asistencia humanitaria; véase *infra* párr. 467 y ss. la relación entre el D.I.C y el D.I.H. Esta relación catástrofes-conflictos armados ya era puesta de manifiesto en las primeras aproximaciones al tema realizadas por la C.D.I.; *vid.* NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda parte, p. 224, párr. 2. Respecto de las «emergencias complejas», véanse los párrs. 267 y 297 de este trabajo.

⁵²⁷ En este sentido, son numerosos los trabajos que se han dedicado a la seguridad ambiental y en los que entran en juego las situaciones de catástrofe; *vid.* en este sentido, entre otros, JUSTE RUIZ, J., «La seguridad ambiental transfronteriza: el marco jurídico internacional», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 13-34, especialmente, pp. 26-29. Puede verse un estudio sobre la evolución histórica del D.I. del Medioambiente en: MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L. (Eds.), *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement/The Implementation of International Environmental Law*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2011, pp. 9-46.

⁵²⁸ Así, puede verse el documento emitido en el marco de la Cruz Roja Americana: AMERICAN RED CROSS, *Drones for Disaster Response and Relief Operations*, abril 2015, disponible en: <http://www.issuelab.org/resources/21683/21683.pdf>; CHOWDHURY, S. *et al.*, «Drones for disaster response and relief operations: A continuous approximation model», en *International Journal of Production Economics*, vol. 188 (2017), pp. 167-184.

amplio, se puede hablar de la propia gestión de las catástrofes (*International Disaster Management*)⁵²⁹.

316. De manera general –como se tendrá ocasión de analizar más adelante en el presente Capítulo– la regulación de las catástrofes está íntimamente ligada con la asistencia humanitaria propia del D.I.H., así como con la protección internacional del medioambiente del D.I.M.A.⁵³⁰; por ello, la evolución de la historia del D.I.C. sigue en cierto modo los mismos avatares que los sectores jurídicos antes mencionados. Por esta razón, todos aquellos elementos que puedan considerarse una respuesta por parte del Derecho Internacional o de la sociedad internacional frente a las catástrofes serán tenidos en cuenta.

317. En el presente epígrafe nos referiremos a la evolución histórica de la gestión de catástrofes⁵³¹. Distinguiremos entre 1) los avances a nivel institucional, referidos a los distintos planes, políticas o gestiones desarrolladas en estructuras organizativas como pueden ser Organizaciones Internacionales o dentro de la Administración de un Estado, y 2) el recorrido propiamente sustantivo de evolución normativa, centrada en las instituciones jurídicas que se hayan podido crear o la evolución de las existentes. Para ello, agruparemos los distintos hitos cronológicos que ha sufrido la respuesta que han dado los seres humanos a las catástrofes –desde la mera actuación inmediata hasta la respuesta colectiva, generalizada y planificada basada en un marco legal– en tres grandes periodos históricos: desde tiempos remotos hasta la Edad Moderna, durante los siglos XVIII y XIX, y desde el siglo XX hasta nuestros días. Así, en las épocas previas a nuestra era y hasta

⁵²⁹ Véase la evolución histórica de ésta en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 3-13.

⁵³⁰ Como puede observarse en los estudios sobre los antecedentes históricos del D.I.C. en los que se relaciona éste con el D.I.H. y el D.I.M.A.; *vid.* entre otros, FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 25; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pp. 6-9.

⁵³¹ Conocida como «*disaster management*» o «*international disaster response*», entre la doctrina anglosajona; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 1; FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, F.I.C.R., Ginebra, 2007, p. 21.

finales de la Edad Moderna⁵³² apenas se observan primitivos intentos por «resistir» a situaciones catastróficas, mientras que será a partir de los siglos XVIII y XIX cuando comienza a fraguarse una práctica asistencial iniciada por las Órdenes religiosas. A finales del s. XIX y principalmente durante el XX, la concienciación humanitaria adoptaría la forma de un *corpus jurídico* (el D.I.H.) que servirá de basamento junto otros sectores jurídicos a las recientes reglas en materia de D.I.C. Éstas comenzarían a fraguarse desde mediados del s. XX y verían su apogeo a comienzos del nuevo siglo.

1.1. DESDE TIEMPOS REMOTOS HASTA LA EDAD MODERNA

318. La regulación internacional de las catástrofes, al igual que éstas en cuanto evento, posiblemente carece de un origen histórico concreto. En este sentido, puede afirmarse que sucesos catalogados como catastróficos, vienen produciéndose desde los orígenes mismos de la formación de la Tierra, mucho antes de que cualquier forma primitiva de ser humano la habitase. En este sentido, la extinción masiva del Cretácico-Paleógeno o Cretácico-Terciario (también llamada extinción masiva del límite K-T) hace 65 millones de años, la erupción de la caldera de la Garita hace 27 millones de años, otros más místicos como la eventual desaparición de la Atlántida o el diluvio universal, la erupción del volcán Vesubio y la ulterior destrucción de la ciudad de Pompeya (79 d.C.), la pandemia de Peste Negra que causó 65 millones de víctimas en todo el mundo (s. XIV, con su máxima mortalidad en 1348), son algunos ejemplos de situaciones catastróficas que han acompañado no sólo al ser humano sino a la Tierra a lo largo de su existencia.

⁵³² Clásicamente establecida por los historiadores a finales del siglo XVIII con la Revolución Francesa de 1789.

319. Respecto de las épocas prehistóricas, para algunos autores, como COPPOLA, las catástrofes son definidas como eventos ligados al ser humano y en consecuencia, antes de la aparición de éste sobre la faz de la Tierra no puede hablarse de la existencia de catástrofes⁵³³. No obstante, en nuestra opinión, la aplicación de un concepto más amplio de catástrofe en el que se ven afectadas no sólo las personas o sus bienes, sino también el medioambiente, sucesos calificados como catastróficos se han venido produciendo desde el origen de los tiempos (como puede verse *supra* en el Cuadro 1 de este trabajo). Desafortunadamente, la documentación que acredite la existencia de tales sucesos en épocas tan remotas apenas ha llegado hasta nuestros días, por lo que se ha tenido que recurrir a fuentes de conocimiento de diverso tipo, como relatos transmitidos oralmente, pruebas de índole geológica o incluso textos religiosos⁵³⁴.

320. Algunos autores han visto un primitivo intento por gestionar los desastres (de manera preventiva) en la decisión de los primeros seres humanos de habitar en cuevas⁵³⁵. En este sentido, ejemplos de gestión de catástrofes pueden encontrarse desde tiempos remotos en las labores para contener inundaciones o crecidas de ríos en el 2.600 a.C. en Egipto y 1.260 a.C. en Grecia⁵³⁶, en la creación por el emperador romano Augusto del *Corps of Vigiles* (considerado el primer cuerpo de bomberos municipal de la historia)⁵³⁷, en los trabajos de reconstrucción y rehabilitación tras la producción de una catástrofe (como ocurriera con la ciudad de Pompeya antes de ser finalmente devastada por la

⁵³³ En este sentido este autor entiende que «To qualify as a hazard, an action, event, or object must maintain a positive likelihood of affecting humans [...]», por ello, «Until humans existed on the planet, neither the likelihood nor the consequence factors or hazards were calculable»; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 3.

⁵³⁴ *Vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, pp. 3-4.

⁵³⁵ *Vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 3; y que además se relaciona con los orígenes históricos de la protección civil, *vid.* DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS, *Sistema Español de Protección Civil*, Escuela Nacional de Protección Civil, disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156778/Introducci%C3%B3n+al+Sistema+Espa%C3%B1ol+de+Protecci%C3%B3n+Civil+y+Emergencias/ee2904ce-e947-4e02-b93b-9ca46c595332>, p. 6.

⁵³⁶ QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», *op. cit.*, p. 8.

⁵³⁷ Véanse ARTHUR COTE, P.-E. y BUGBEE, P., *Principles of Fire Protection*, Published by National Fire Protection Association, Quincy (EE.UU.), 1993, p. 2; QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», *op. cit.*, p. 7.

erupción del Vesubio⁵³⁸), inclusive en la planificación urbana de los Incas para defenderse de los posibles enemigos⁵³⁹. En cualquier caso, podría afirmarse que, desde la aparición de las primeras poblaciones, éstas de una u otra forma han pretendido, por mero instinto de supervivencia, responder a las catástrofes.

321. En este período, previo a las épocas moderna y contemporánea, la asistencia en materia de catástrofe era ofrecida principal y cuasi-exclusivamente por las órdenes religiosas⁵⁴⁰, tal vez por la concepción de que estos fenómenos se producían «por obra de Dios». Entre éstas, cabe citar a la *Soberana Orden militar y hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta*, más conocida como la Soberana Orden de Malta⁵⁴¹. De ahí, que desde sus orígenes dicha asistencia tuviera como fundamento elementos humanitarios⁵⁴².

⁵³⁸ Antes de la erupción volcánica que acabaría con la ciudad en el año 79 d.C., se produjo un terremoto datado en el 62 d.C. con graves consecuencias, y tras el cual se llevaron a cabo tareas de reconstrucción; vid. VV.AA., *1.001 Desastres...*, op. cit., p. 44.

⁵³⁹ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 4.

⁵⁴⁰ THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», op. cit., p. 329.

⁵⁴¹ De hecho, en el párrafo 2 del Artículo 2 (De los fines) de su *Costituzione*, se establece que «Fiel a los preceptos divinos y a los consejos de Nuestro Señor Jesucristo, guiada por las enseñanzas de la Iglesia, la Orden afirma y difunde las virtudes cristianas de la caridad y de la hermandad, realizando, sin distinción de religión, de raza, de origen ni de edad, obras de misericordia con los enfermos, los menesterosos y los apátridas. Realiza de manera particular actividades institucionales en el campo hospitalario, incluida la asistencia social y sanitaria, y en favor de las víctimas de calamidades excepcionales y de guerras, teniendo en cuenta su elevación espiritual y fortaleciendo su fe en Dios» (énfasis añadido); vid. *Carta Costituzionale e Codice del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme di Rodi e di Malta*, Promulgati il 27 giugno 1961 riformati dal Capitolo Generale Straordinario del 28-30 aprile 1997 [*Carta Constitucional y Código de la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta*, promulgada el 27 de junio de 1961, y Reformada por el Capítulo General Extraordinario del 28-30 de abril de 1997]; publicada en el *Boletín Oficial* del 12 de enero de 1998, texto auténtico en lengua italiana.

Fundada en el s. XI en la ciudad de Jerusalén por mercaderes de la ciudad de Amalfi como una orden religiosa católica, no tardó en asumir tareas militares en el contexto de las Cruzadas; sobre la misma puede obtenerse abundante información a través de su página web: <https://www.orderofmalta.int/es/>. La Orden de Malta constituye, junto con la Santa Sede, dos sujetos atípicos de la comunidad internacional en razón a sus elementos constitutivos; respecto de esta cuestión ampliamente tratada en los manuales de referencia en D.I.P., puede verse: BARBERIS, J.-A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 104-109; RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones...* op. cit., p. 127; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso...* op. cit., p. 127; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit...* op. cit., pp. 507-508; y, SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones...* op. cit., pp. 98-99. Varios son los trabajos que han estudiado de manera particular la Orden, entre los que cabe citar, FISCHER, B., «L'Ordre souverain de Malte», en *Recueil des cours*, Vol. 163 (1979), pp. 1-48; HERAS Y BORRERO, F.-M., *Análisis jurídico de la soberana Orden de Malta*, Dykinson, Madrid, 2004; PÉREZ PEÑA, R., *La soberana Orden de Malta a través de diez siglos de historia y su relación con la acción humanitaria*, Universidad de Málaga, Málaga,

1.2. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NACIÓN Y LA GESTIÓN DE LAS CATÁSTROFES

322. Durante esta época se produjeron catástrofes que han quedado registradas en los anales de la humanidad. Un ejemplo lo constituye la Gran Hambruna de la India con hasta un millón de muertes anuales (se extendió desde 1868 hasta 1897)⁵⁴³. Las diversas respuestas adoptadas para hacer frente a situaciones catastróficas han ido a lo largo de la historia de la mano de la percepción que la sociedad tenía respecto de los motivos por los que ocurrían⁵⁴⁴. Por lo tanto, éstas han ido variando en función de su visión como fenómenos divinos, producidos por la naturaleza o por los seres humanos. Así, en períodos medievales una catástrofe era concebida como un acto de Dios y no podía hacerse otra cosa que la reconstrucción de los bienes afectados y la asistencia a los supervivientes; en cambio, con la Ilustración la noción evolucionaría y comenzarían a introducirse elementos en la gestión de las catástrofes más relacionados con la prevención y la preparación.

323. Tras la asistencia prestada por las órdenes religiosas, comenzó a fraguarse una conciencia en torno a los posibles deberes de las aún prototípicas naciones para con los ciudadanos en caso de catástrofe. En este sentido, a mediados del siglo XVIII de la mano del jurista suizo E. de VATTEL pueden vislumbrarse nuevos planteamientos en la materia. Así, en 1758 escribiría su célebre obra *Les Droits de Gens*⁵⁴⁵, en la que al

2009; PÉREZ PEÑA, R., *La Soberana Militar Orden de Malta como sujeto de Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 2014.

⁵⁴² Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 6.

⁵⁴³ Sobre la misma pueden verse, entre otros, KENISTON, D., *Railways and Famines in Colonial India*, Massachusetts Institute of Technology, 2007, disponible en <http://railwayengineering.in/wp-content/uploads/2013/05/Railways-and-Famines-in-Colonial-India.pdf>; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 3; KUMAR MEENA, H., «Famine in Late 19th Century India: Natural or Man-Made», en *Journal of Human and Social Science Research*, Vol. 6, núm. 1 (2015), pp. 35-44.

⁵⁴⁴ QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», op. cit., p. 7.

⁵⁴⁵ DE VATTEL, E., *Les Droits de Gens, ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Paris, 4ª Edición, 1820 (existe una traducción al inglés: DE VATTEL, E., *The Law of Nations or the Principles of Natural Law applied to the Conduct and to the*

hablar de «Devoirs communs d'une nation envers les autres, ou des Offices de l'humanité entre les nations»⁵⁴⁶, indicaba la obligación moral de toda nación civilizada de prestar asistencia en caso de catástrofe:

« [...] Toute nation doit travailler, dans l'occasion, à la conservation des autres et à les garantir d'une ruine funeste, autant qu'elle peut le faire sans trop s'exposer elle-même [...] Si un peuple est désolé par la famine, tous ceux qui ont des vivres de reste doivent l'assister dans son besoin, sans toutefois s'exposer eux-mêmes à la disette [...] L'assistance, dans cette dure extrémité, est si essentiellement conforme à l'humanité qu'on ne voit guère de nation un peu civilisée y manquer absolument [...] De quelque calamité qu'un peuple soit affligé, la même assistance lui est due »⁵⁴⁷

Es en estos planteamientos donde podrían encontrarse las raíces del fundamento jurídico de la actual regulación sobre las catástrofes; ello no obstante, pese a que su evolución no haya sido relevante hasta épocas más actuales⁵⁴⁸.

324. A pesar de la importancia de estas primeras manifestaciones, debemos ser cautelosos al considerar las respuestas ofrecidas frente a determinados fenómenos catastróficos como integrantes de un Derecho Internacional de Catástrofes. Ello debido a la dificultad de determinar

Affairs of Nations and of Sovereigns, 1758, Tomos I, II, III y IV, traducción de Charles G. FENWICK con una introducción de Albert DE LAPRADELLE, Institución Carnegie de Washington, 1916).

⁵⁴⁶ Vid. en su obra Livre II: De la nation considérée dans ses relations avec les autres. Chapitre premier: Des Devoirs communs d'une nation envers les autres, ou des Offices de l'humanité entre les nations, en pp. 245 y siguientes.

⁵⁴⁷ Vid. DE VATTEL, E., *Les Droits de Gens...* op. cit., pp. 245-246.

⁵⁴⁸ Véase, entre otros, HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope of International Disasters Response Law?», en FEDERACION INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003, p. 13. En la misma línea se manifestó la C.D.I. en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo periodo de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer periodo de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, p. 524; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 9; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 6.

históricamente el origen del propio Derecho Internacional⁵⁴⁹. En este sentido, algunos autores sitúan el inicio del Derecho de gentes en cierto modo en las Edades Antigua o Medieval⁵⁵⁰ o incluso tiempos más pretéritos⁵⁵¹. No obstante lo anterior, y sin restar valor a las aproximaciones existentes en épocas remotas⁵⁵², el basamento del actual D.I. se situaría en torno a la Edad Moderna y la Contemporánea, con la «proclamación de la igualdad soberana de las entidades políticas existentes [...] con ocasión de los tratados de Westfalia»⁵⁵³, y que tuvo como uno de sus máximos exponentes a la Escuela Española de Derecho Internacional (Francisco DE VITORIA, Diego DE COVARRUBIAS,

⁵⁴⁹ Un D.I. con fuertes lazos historiográficos pues, recordando las palabras de AGUILAR NAVARRO, «El Derecho Internacional es el más histórico de todos los derechos su dependencia de las circunstancias sociales es extrema; peca acaso de una auténtica servidumbre en que se encuentra con relación a los acontecimientos históricos. [...] Faltos de la contemplación histórica, el Derecho Internacional resulta incomprensible; ya su mismo concepto es el resultado de una lenta elaboración científica»; *vid.* AGUILAR NAVARRO, M., *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Vol. I, Editorial G.E.H.A. Madrid, 1952, p. 35. Idea que es recogida en CARRILLO SALCEDO, J.-A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 15; RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 27.

⁵⁵⁰ Consecuencia lógica de los posicionamientos como los de TRUYOL Y SERRA que entiende que «el Derecho internacional surge en cuanto se establecen relaciones de estabilidad y permanencia entre grupos humanos con poder de autodeterminación y sustentados por planteamientos éticos o políticos»; TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*, traducción de P. GARCÍA PICAZO, Tecnos, Madrid, 1998 (cita contenida en RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 28) y que se refleja en el aforismo latino *ubi societas ibi ius*. Igualmente, KORFF indicaría que «Nous savons maintenant que ce n'est pas notre civilisation qui a créé ces institutions, mais que toute civilisation en a possédé un système complet, qu'elles sont d'une part un produit nécessaire de la vie et de la culture sociale, et d'autre part qu'elles présentent partout certains traits communs et n'appartiennent pas exclusivement, comme on le supposait autrefois, à l'Europe» concluyendo que, por tanto, «le droit international est une conséquence nécessaire de toute civilisation»; *vid.* KORFF, S., «Introduction à l'histoire du Droit international», en *Recueil des cours*, Vol. 1 (1923), pp. 6-7.

⁵⁵¹ Así, en «los grandes imperios del Antiguo Oriente, como Babilonia, Egipto, el Reino Hitita, Mesopotamia y Asiria, ya desde el IV milenio a.C. (años 3500-3000) habían desarrollado sólidas formas de intercambio interestatal»; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente presentado al efecto de participar en el concurso de una plaza de Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga, convocada por Resolución Rectoral de 27 de febrero de 2001*, p. 14. Entre las que encontraríamos el que es considerado el tratado internacional más antiguo el suscrito entre Eannatum y la ciudad de Umma, hecho en Mesopotamia hacia el 3010 a.C.; *vid.* TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho... op. cit.*, p. 19. Igualmente, en el ámbito geográfico del Asia meridional y oriental «ya se habían constituido en el II milenio a.C. firmes constelaciones estatales y desarrollado claras formas de tráfico jurídico internacional entre los distintos Estados –China, Corea, Japón, Tíbet, el mundo político de la India, de Indochina y del archipiélago malayo–»; *vid.* STADMÜLLER, G., *Historia del derecho internacional público. Parte I: Hasta el Congreso de Viena (1815)*, traducción del alemán por F.-F. JARDÓN SANTA EULALIA, revisión, con notas y bibliografía adicionales por A. TRUYOL Y SERRA, Aguilar, Madrid, 1961, p. 10.

⁵⁵² Centradas en muchos casos en las relaciones entre pueblos con fines comerciales o referidas a la regulación de la denominada “guerra justa”, entre otros elementos; *vid.* el estudio sobre las primeras instituciones internacionales en las antiguas culturas en TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente... op. cit.*, pp. 13-18.

⁵⁵³ *Vid.* RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 28.

Francisco SUÁREZ o Fernando VÁZQUEZ DE MENCHACA, entre otros)⁵⁵⁴. Por tanto, no será hasta el siglo XVIII que el Derecho Internacional (conocido también como Derecho de gentes, Derecho de los pueblos, *ius inter gentium* o *ius gentium*) surgiría para regular las relaciones entre los Estados-Nación aparecidos en torno a 1648⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Junto a la Escolástica española no podemos obviar la labor de otras insignes figuras de la disciplina como J. BODIN, A. GENTILI o H. GROCIO, considerado este último como el sistematizador de lo que hoy conocemos como Derecho Internacional; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente...* *op. cit.*, p. 26.

⁵⁵⁵ Un estudio, siquiera sumario sobre el origen y evolución histórica del Derecho de gentes excedería con mucho el ámbito de este trabajo, por lo que nos remitimos a la numerosa bibliografía que desde hace décadas existe sobre este aspecto y que reproducimos parcialmente a título meramente enunciativo: NIPPOLD, O., «Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne», en *Recueil des Cours*, vol. 2 (1924), pp. 1-124; TAUBE, M. de, «Études sur le développement historique du droit international dans l'Europe orientale», en *Recueil des Cours*, vol. 11 (1926), pp. 341-556; LE FUR, L.-E., «Le développement historique du droit international : De l'anarchie internationale à une communauté internationale organisée», en *Recueil des Cours*, vol. 41 (1932), pp. 501-601; ZIMMERMANN, M., «La crise de l'organisation internationale à la fin du moyen âge», en *Recueil des Cours*, vol. 44 (1933), pp. 315-438; GARDOT, A., «Jean Bodin. Sa place parmi les fondateurs du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 50 (1934), pp. 545-747; TAUBE, M. de, «L'apport de Byzance au développement du droit international occidental», en *Recueil des Cours*, vol. 67 (1939), pp. 233-339; MOREAU-REIBEL, J., «Le droit de société interhumaine et le 'jus gentium' : essai sur les origines et le développement des notions jusqu'à Grotius», en *Recueil des Cours*, vol. 77 (1950), pp. 481-614; AGUILAR NAVARRO, M., *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Vol. I, Editorial G.E.H.A. Madrid, 1952; HERRERO RUBIO, A., «Le droit des gens dans l'Espagne du XVIIIème siècle», en *Recueil des Cours*, vol. 81 (1952), pp. 309-450; TENEKIDES, G., «Droit international et communautés fédérales dans la Grèce des cités (Vme-IIIème siècles avant J.C.)», en *Recueil des Cours*, vol. 90 (1956), pp. 470-652.; STADMÜLLER, G., *Historia del derecho internacional público. Parte I: Hasta el Congreso de Viena (1815)*, traducción del alemán por F.-F. JARDÓN SANTA EULALIA, revisión, con notas y bibliografía adicionales por A. TRUYOL Y SERRA, Aguilar, Madrid, 1961; HERRERO RUBIO, A., *Historia del Derecho de Gentes y de las Relaciones internacionales*, Valladolid, 1967; TRUYOL Y SERRA, A., «Théorie du droit international public. Cours général», en *Recueil des Cours*, vol. 173 (1981), pp. 9-444; THIERRY, H., «L'évolution du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 222 (1990), pp. 9-186; CARRILLO SALCEDO, J.-A., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*; CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Droit international et souveraineté des états. Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 257 (1996), pp. 35-221; TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho...* *op. cit.*; RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones...* *op. cit.*, pp. 27-46, así como la abundante bibliografía sobre este aspecto contenida en RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones...* *op. cit.*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2002, reimpresión 2005, pp. 69-72; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso...* *op. cit.*, pp. 99-105; SHAW, M.-N., *International Law*, 6ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 13-42; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit...* *op. cit.*, pp. 51-94; REMIRO BROTONS, A. et al, *Derecho Internacional...* *op. cit.*, pp. 37-63; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción...* *op. cit.*, pp. 31-48; ABASS, A., *International Law...* *op. cit.*, pp. 2-4; YANAGIHARA, M., «Significance of the History of the Law of Nations in Europe and East Asia», en *Recueil des Cours*, vol. 371 (2014), pp. 277-435; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional...* *op. cit.*, pp. 19-40; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones...* *op. cit.*, pp. 23-40; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio...* *op. cit.*, pp. 29-41; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema...* *op. cit.*, pp. 19-24; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* *op. cit.*, pp. 49-66.

325. En efecto, no será hasta la aparición de la comunidad de Estados⁵⁵⁶ y del ordenamiento jurídico-internacional Vatteliano⁵⁵⁷ (de manera clásica ubicados en torno a los Tratados de Westfalia de 1648⁵⁵⁸) que puede hablarse de un naciente D.I. como lo conocemos en la actualidad, dedicado a regular las relaciones entre Estados⁵⁵⁹

⁵⁵⁶ La «comunidad internacional» ha sido definida por Roberto AGO como «une collectivité humaine qui se distingue avant tout par le fait d'avoir pour membres primaires des entités non pas physiques, mais politiques et souveraines»; *vid.* AGO, R., «The International Community and International Organization», en Dupuy, R.-J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales/ A Handbook on International Organizations*, Hague Academy of International Law, 2ª ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1998, p. 3.

⁵⁵⁷ Cuya nota característica era la regulación horizontal de los Estados y cuyo nombre deriva del jurista Emer DE VATTEL (*vid.* DE VATTEL, E., *Les Droits de Gens... op. cit.*); *vid.* al respecto CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, p. 249.

⁵⁵⁸ *Tratados de Paz de Westfalia* firmados por Francia, los Países Bajos, el Sacro Imperio, la Monarquía Hispánica, Suecia, Dinamarca y la Confederación Suiza en 1648 que comprenden: el *Tratado de Paz entre la Monarquía Hispánica y los Países Bajos [Instrumentum Pacis Monasteriensis]*, firmado en Münster el 30 de enero de 1648, reproducido en *C.T.S.* vol. 1, p. 1; el *Tratado de Paz entre Suecia y el Sacro Imperio [Instrumentum Pacis Osnabrugensis]*, firmado en Osnabrück el 14 (24) de octubre de 1648, reproducido en *C.T.S.* vol. 1, p. 119; y el *Tratado de Paz firmado entre Francia y el Sacro Imperio*, firmado en Münster el 14 (24) de octubre de 1648, reproducido en *C.T.S.* vol. 1, p. 271. Los Tratados pueden consultarse en línea en idioma alemán en la web *Westfälische Geschichte* en http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlID=462&url_tabelle=tab_websegm_ente.

⁵⁵⁹ *Vid.* TRUYOL Y SERRA, A., «Théorie du droit international public. Cours général», en *Recueil des Cours*, vol. 173 (1981), p. 36. En el mismo sentido se pronunció el prof. CARRILLO SALCEDO al indicar que «Le droit international [...] est marqué par les traits particuliers de la société qu'il a à régir: la *société internationale*»; en CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Droit...», *op. cit.*, p. 47. En la actualidad, la noción de Derecho Internacional se muestra más aperturista y no centrada exclusivamente en el Estado, entendiéndose ésta como «el conjunto de normas jurídicas que regulan la sociedad internacional y las relaciones de sus miembros en la consecución de sus intereses sociales colectivos e individuales»; *vid.* RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 65. En un sentido similar ha sido definido por la doctrina iusinternacionalista más relevante, entre los que se encuentran: GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, p. 97; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 44; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional... op. cit.*, p. 37; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción... op. cit.*, p. 53; ABASS, A., *International Law... op. cit.*, p. 5; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 39-40; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, p. 42; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema... op. cit.*, p. 19; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, pp. 23-34, especialmente p. 34. En idéntico sentido se muestra DEL ARENAL al indicar que el sistema internacional actual «no es ya un sistema exclusivamente estatocéntrico, sino un sistema cada vez más multicéntrico, a nivel de actores, consecuentemente, más imprevisible a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el reparto de poder no se circunscribe sólo a los Estados, ni se realiza en los términos tradicionales establecidos por el realismo»; DEL ARENAL, C., «El nuevo escenario mundial y la teoría de las Relaciones Internacionales», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo Homenaje al Profesor Don Manuel Díez DE VELASCO*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 80.

Al hablar de D.I. es inexcusable referirse a la idea de «Sociedad internacional» y que a veces es empleada en contraposición a la de «Comunidad internacional», siendo ésta última «el sistema social en el que el Derecho internacional opera como sistema legal» (*vid.* CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, p. 29). Sin embargo, antaño términos como «sociedad internacional», «comunidad internacional» o «familia de naciones» eran empleados como sinónimos (*vid.* DUPUY, R.-J., *La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, París, 1986, pp. 14-15). En el presente trabajo emplearemos el término comunidad internacional pues refleja en su significado una mayor aproximación a los postulados que justifican la existencia de un Derecho Internacional de Catástrofes, por su idea de

coexistencia estructurada de sujetos en la comunidad y no de yuxtaposición de entidades Estatales con diverso poder, así como por la búsqueda de una responsabilidad de la colectividad frente a determinadas situaciones que afecten a valores comunes. Afirmamos lo anterior siendo plenamente conscientes del debate doctrinal que existe entre ambos términos desde hace décadas y del limitado espacio que impediría un estudio en profundidad de esta cuestión. No obstante, esbozaremos algunas ideas respecto de la configuración de la disciplina. Así, sendos términos se emplean para analizar la realidad social en la esfera internacional, siendo la de comunidad una idea más avanzada e integradora que la de sociedad, en definitiva, como apuntara TORRES CAZORLA, «un estadio superior» (TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente... op. cit.*, p. 66). La expresión «comunidad internacional» ha sido empleada en numerosos ámbitos, tales como tratados internacionales (como en el artículo 53 del *Convenio de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados*, U.N.T.S., vol. 1155, p. 331, entrada en vigor el 27.1.1980; *B.O.E.*, núm. 142, de 13.6.1980, *Documentation française* (hors *J.O.R.F.*), Notes et études documentaires n°3622 du 25 septembre 1969); en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/2625 (XXV); así como por la C.I.J. (como *North Sea Continental Shelf, Judgment*, I.C.J. Reports 1969, párr. 63; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt*, C.I.J. Recueil 1970, párr. 33; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, párr. 56 y 127; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment*, I.C.J. Reports 1980, párr. 92) o la C.P.J.I. (*Affaire Lotus*, arrêt n° 9, *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Série A, n° 10, 7 de septembre de 1927, pp. 16-17). Las diferencias entre ambos conceptos se han puesto de manifiesto por POCH GUTIÉRREZ DE CAVIEDES indicando que «1) la Comunidad es una unidad natural y espontánea, mientras que la Sociedad es, en cierta manera, artificial; 2) la Comunidad es una manera de *ser* para el ente en ella incorporado, mientras la Sociedad lo es de *estar*; 3) en la Comunidad no hay suma de elementos, sino integración, a diferencia de lo que sucede en la Sociedad; 4) en la Comunidad priman los valores unitivos, en la Sociedad los divergentes; 5) en la Comunidad prima lo ético sobre lo jurídico, al contrario que en la Sociedad; 6) mientras en la Comunidad la justicia conmutativa se subordina a la distributiva, en la Sociedad rige la primera de ellas; 7) respecto de la responsabilidad, en la Sociedad prima la responsabilidad individual, mientras que en la Comunidad, además, existe una responsabilidad del todo respecto a los actos de los miembros y de éstos respecto a los actos de la totalidad» (vid. TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente... op. cit.*, p. 66, en referencia a POCH GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, A., «Comunidad Internacional y Sociedad Internacional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12 (1943), pp. 349-354). Por tanto, en la Comunidad internacional existen unos valores e ideales comunes y todos los miembros en igualdad de condiciones participan de ellos; por su parte, en una Sociedad internacional, aparecen marcadas las diferencias entre los distintos sujetos, y sus respectivas posiciones (vid. en este sentido DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 48; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, p. 29). A pesar de estas diferencias, la realidad de la sociedad internacional integra elementos de ambas construcciones (en este sentido se manifestaron MIAJA DE LA MUELA, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, Atlas, Madrid, 7ª ed., 1979, p. 14; CARRILLO SALCEDO, J.-A., «El Derecho Internacional ante un nuevo siglo», en *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra (1999/2000)*, Ed. Coimbra, Coimbra, 2000, p. 260), pues interviene en una comunidad de creencias y valores, de los que se extraen los crímenes internacionales (actos que dañan no a un sujeto en concreto sino a ese sistema común ideado en el que todos participamos), y al mismo tiempo, siguen presentes las ideas de igualdad soberana, pero con la coexistencia de sujetos con mayor «poder» o capacidad de influencia que otros. Por todo ello y como corolario, hacemos nuestras las palabras de la profesora TORRES CAZORLA, señalando que «el mundo internacional de nuestros días se encuentra atrapado en una tensión entre la fragmentación y la globalización, la necesidad de cooperación ha logrado que los Estados deban replantear sus bases, al menos en lo que se refiere a la consecución de objetivos comunes. Es en ese ámbito donde encuentra su caldo de cultivo la ida de comunidad, no como mera entelequia, sino como realidad, plasmada en ámbitos específicos, en los que se registran avances, pero también retrocesos en los últimos tiempos»; vid. TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente... op. cit.*, p. 68. Numerosos estudios sobre la sociedad o comunidad internacional han visto la luz, por lo que a continuación se referencian sólo algunos de ellos a título de ejemplo: MOSLER, H., «The International Society as a Legal Community», en *Recueil des Cours*, vol. 140 (1974), pp. 11-320; WEIL, P., «Le Droit international en Quête de son Identité: Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 237 (1992), p. 25; ABI-SAAB, G. «Whither the International Community?», en *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), p. 248; SIMMA, B.

soberanos e independientes⁵⁶⁰, y por consiguiente de una eventual rama de éste dedicada a las catástrofes.

326. Puede verse un ejemplo de medidas en materia de gestión de catástrofes en la instauración en España de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardias de Corps creada por Manuel GODOY en 1796⁵⁶¹. Ésta, que constituye un origen remoto de la actual Unidad Militar de Emergencias, tenía entre sus funciones el socorro en situaciones de emergencia⁵⁶². Su reglamento establecía en su artículo XVI que:

«[...] será uno de los objetos principales de la Brigada emplearse en socorro de la Humanidad, en cualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza, para lo que acudirán vestidos a propósito, y armados de todos los útiles y herramientas de gastadores a la primera señal de fuego que ocurra en la población donde se halle y dirigirán el manejo y servicio de las bombas ydráulicas quando se pongan a su cuidado...»⁵⁶³.

327. Más adelante, en el siglo XIX, ocupó un lugar predominante en la inquietud de los juristas el establecer un marco normativo a la protección y asistencia en los conflictos armados. Los primeros avances en su regulación, fruto de las consecuencias de dichos conflictos, los encontramos en el conjunto de normas conocido como *Derecho de La*

y PAULUS, A.-L., «The “International Community”: Facing the Challenge of Globalisation», en *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), p. 266.

⁵⁶⁰ En efecto, como indica CARRILLO SALCEDO las relaciones tras la Paz de Westfalia se basarían en la soberanía e independencia de las naciones; *vid.* CARRILLO SALCEDO, J.-A., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 15.

⁵⁶¹ Sobre la misma puede consultarse ROLDÁN PASCUAL, J.-E., «De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias», en *Memorial de Artillería*, núm. 166/2 (diciembre, 2010), pp. 73-86.

⁵⁶² *Vid.* INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*, Cuadernos de Estrategia núm. 165, edita: Ministerio de Defensa, 2014, pp. 9-10.

⁵⁶³ Reglamento para la formación, servicio y permanente conservación de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardias de Corps, de 20 de febrero de 1797 (reproducido en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), *España ante las emergencias... op. cit.*, p. 10).

*Haya y Derecho de Ginebra*⁵⁶⁴. Al primero corresponderían los Convenios sobre conducción de hostilidades surgidos de sendas Conferencias de Paz celebradas en la ciudad Holandesa de La Haya en 1899⁵⁶⁵ y 1907⁵⁶⁶. El denominado Derecho de Ginebra, incluye los tratados adoptados el 12 de agosto de 1949 y destinados a proteger a las víctimas de la guerra⁵⁶⁷, y es considerado el núcleo básico del

⁵⁶⁴ Vid. sobre éstos, entre otros, RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.-L. (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª ed., 2007, pp. 49-80, así como la relevante obra C.I.C.R./HENCKAERTS, J.-M. y DOSWALD-BECK, L., *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, reimpresión con correcciones 2009 y C.I.C.R./HENCKAERTS, J.-M. y DOSWALD-BECK, L. (eds.), *Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice, Part 1 and 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. No obstante, algún autor entiende que esta distinción es un tanto artificial dada la profunda interrelación temática de ambos conjuntos de normas; vid. SANDOZ, Y., SWINARSKI, C., y ZIMMERMANN, B. (eds.), *Comentario de los Protocolos del 8 de junio de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Tomo I, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2000, p. 28.

⁵⁶⁵ El cual comprende tres Convenios, tres Declaraciones y un Acta final adoptados el 29 de julio de 1899: *Convenio I para la solución pacífica de controversias internacionales*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 410, ratificada por España el 4.9.1900; ratificada por Francia el 4.9.1900; *Convenio II sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 429; *Convenio III para la adaptación de los principios del Convenio de Ginebra a la guerra marítima*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 443; *Declaración I sobre la prohibición del lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos*, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 453; *Declaración II sobre el uso de proyectiles cuyo objeto es la difusión de gases asfixiantes o nocivos*, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 456; *Declaración III sobre el uso de proyectiles expansivos o que se abran fácilmente en el cuerpo humano*, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 459; *Acta Final de la Conferencia Internacional de Paz*, celebrada en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en SCOTT, J.-B., *Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907*, Traduction française par A. DE LAPRADELLE, A. Pedone, París, 1927, Apéndice pp. 3-7.

⁵⁶⁶ En la que se adoptaron el 18 de octubre de 1907 los siguientes: *Convenio I sobre solución pacífica de controversias*; *Convenio II sobre la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales*; *Convenio III sobre el inicio de las hostilidades*; *Convenio IV relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*; *Convenio V relativo a los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra terrestre*; *Convenio VI relativo al régimen de los navíos de comercio enemigos al principio de las hostilidades*; *Convenio VII relativo a la transformación de buques de comercio en barcos de guerra*; *Convenio VIII relativo a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto*; *Convenio IX relativo al bombardeo por las fuerzas navales en tiempo de guerra*; *Convenio X sobre la aplicación a la guerra marítima de los principios del convenio de Ginebra de 6 de julio de 1906*; *Convenio XI sobre las restricciones al derecho de captura en la guerra marítima*; *Convenio XII relativo al establecimiento de un Tribunal Internacional de Presas*; *Convenio XIII sobre derechos y deberes de las Potencias neutrales en caso de guerra marítima*; *Declaración sobre la prohibición de lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos*. Sobre el fallido Tribunal Internacional de Presas puede verse un estudio contemporáneo en BROWN, H.-B., «The Proposed International Prize Court», en *American Journal of International Law*, Vol. 2 Issue 3 (July 1908), pp. 476-489.

⁵⁶⁷ Comprendiendo los Convenios I a IV de Ginebra de 1949 y sus 3 Protocolos adicionales (Convenio I de Ginebra del 12 de agosto de 1949, *para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, entrada en vigor 21.10.1950, B.O.E. núm. 236, de 23.8.1952; Convenio II de Ginebra del 12 de agosto de 1949, *para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar*, entrada en vigor 21.10.1950, B.O.E. núm. 239, de 26.8.1952; Convenio III de Ginebra del 12 de agosto de 1949, *relativo al trato debido a los prisioneros de guerra*, entrada en vigor 21.10.1950, B.O.E. núm. 249, de 5.9.1952 y núm. 249, de 31.7.1979; Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, *relativo a la protección debida a*

moderno Derecho Internacional Humanitario⁵⁶⁸. Algunos han visto en el desarrollo de este sector jurídico un antecedente del D.I.C. asimilando las guerras a un tipo de catástrofe⁵⁶⁹.

328. De este modo, fruto de la concienciación posbélica, encontramos la creación de una de las organizaciones más activas en materia de respuesta a catástrofes: nos referimos a la fundación en 1863 por Henri DUNANT del que hoy en día es el Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.)⁵⁷⁰ y que sirvió de punto de partida de la creación de la Cruz Roja⁵⁷¹. También se adoptaron normas en materia de asistencia humanitaria como el *Convenio de Ginebra de 1864 para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña*⁵⁷². A pesar de que las relaciones entre la Cruz Roja y el D.I.H.

las personas civiles en tiempo de guerra, entrada en vigor 21.10.1950, U.N.T.S. vol. 75, núm. 973, B.O.E. de 2.9.1952; *Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, B.O.E. núm. 177, de 26.7.1989; *Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional*, hecho en Ginebra el 8 de diciembre de 2005, entrada en vigor general el 14.1.2007 y para España el 10.6.2011, B.O.E. núm. 42, de 18.2.2011).

⁵⁶⁸ Sin obviar antecedentes previos como la *Déclaration de Paris du 16 Avril 1856, réglant divers points de droit maritime*, emanada del Congreso de París de 1856; entrada en vigor el 16.4.1856; ratificada por España mediante canje de cartas de 18 de enero de 1908; disponible en MARTENS, *Nouveau Recueil Général des Traités et autres Actes relatifs aux Rapports de Droit international*, première série, Vol. XV, pp.791-792.

⁵⁶⁹ Así, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 7.

⁵⁷⁰ Tras la publicación de su célebre obra *Un Recuerdo de Solferino*, DUNANT fundaría el 17 de febrero de 1863 en Ginebra el «Comité Internacional de socorro a los militares heridos» –conocido como *Le comité des cinq* (Comité de los cinco)– formado por el propio DUNANT (fundador), Gustave MOYNIER (organizador), el Dr. Louis APPIA, el Dr. Théodore MAUNOIR (ambos con experiencia en cirugía en el campo de batalla) y el General Guillaume-Henri DUFOUR (jefe del ejército suizo). Este Comité posteriormente se convertiría en el actual C.I.C.R.; vid. VALLADARES, G.-P., «El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y su Contribución al Desarrollo Convencional del Derecho Internacional Humanitario en los comienzos del Siglo XXI», en XXXV *Curso de Derecho Internacional (2008) "Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional en las Américas"*, O.E.A., 2009, p. 275; vid. http://www.redcross.int/FR/HISTORY/not_founders.asp.

⁵⁷¹ Sobre la Cruz Roja resultan relevantes, entre otros, los trabajos emanados de la Academia de Derecho Internacional de La Haya: BOREI, E., «L'Organisation internationale de la Croix-Rouge», en *Recueil des cours*, Vol. 1 (1923), pp. 569-659; PICTET, J.-S., «La Croix-Rouge et les conventions de Genève», en *Recueil des cours*, Vol. 76 (1950), pp. 1-119; RUEGGER, P., «The juridical aspects of the Organisation of the International Red Cross», en *Recueil des cours*, Vol. 82 (1953), pp. 373-597. Respecto la F.I.C.R. y la gestión de catástrofes puede verse COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 558-563.

⁵⁷² *Convention de Genève du 22 août 1864, pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne*, hecha en Ginebra el 22 de agosto de 1864; ratificado por España el 5.12.1864 y por Francia el 22.9.1864. En la actualidad, su regulación se ha visto sustituida por los Convenios de Ginebra de 1949. Un estudio sobre los problemas en torno a la asistencia humanitaria puede verse en

son prácticamente indisolubles desde el punto de vista histórico⁵⁷³, ello no impidió que ésta se ocupase de la asistencia frente a catástrofes pocas décadas después de su fundación⁵⁷⁴. Desde entonces nada impide reconocer el fundamental papel que viene desarrollando en la prestación de asistencia en situaciones catastróficas, así como el estudio de éstas desde la esfera del Derecho Internacional Público⁵⁷⁵.

329. De hecho, hacia la segunda mitad del siglo XIX, principalmente las sociedades de la órbita de la Cruz Roja (Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja) realizan labores de asistencia en caso de desastres asemejando estas actividades a las propias que realizarían en tiempo de guerra⁵⁷⁶. Y en línea con lo anterior, en las Conferencias del C.I.C.R. se empezó a conceder similar nivel de protección a las personas víctimas de una catástrofe que a las víctimas de un conflicto armado⁵⁷⁷.

PETIT DE GABRIEL, E.-W., *Las exigencias de Humanidad en el Derecho Internacional Tradicional (1789-1939). Marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Tecnos, Madrid, 2003.

⁵⁷³ Así PICTET, J.-S., «La Croix-Rouge...» *op. cit.*, p. 6.

⁵⁷⁴ Así, en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra en 1921, se esbozaron los planteamientos para la adopción de un tratado internacional referido a la labor de la Cruz Roja en la asistencia en caso de catástrofe; *vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, p. 25. Al respecto pueden consultarse las actas de la Conferencia en *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, Geneva, ICRC, 1921.

⁵⁷⁵ Como demuestran los numerosos trabajos y estudios realizados por la familia de la Cruz Roja, así como la puesta en marcha de su *International Disaster Response Law Programme* en 2001; *vid.* sobre éste <http://www.ifrc.org/dl>. Este interés se sigue manteniendo en la actualidad como puede observarse en la participación de la F.I.C.R. en encuentros internacionales en materia de catástrofes como la conferencia sobre Reducción del Riesgo de Catástrofes celebrada en la ciudad Japonesa de Sendai en 2015; *vid.* <https://www.ifrc.org/fr/nouvelles/reunions-et-evenements/world-conference-on-disaster-risk-reduction-sendai-japan/>.

⁵⁷⁶ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 7.

⁵⁷⁷ Véase II Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Berlín, 1869, Resolución 3 (citado en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 7). Puede verse el listado de las Conferencias realizadas hasta 2007 en <https://www.icrc.org/fr/resources/documents/misc/5fzf8w.htm>.

1.3. SIGLOS XX Y XXI: EL AUGE DEL D.I.C. Y LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS

330. Durante el último siglo de nuestra era y hasta la actualidad se han conocido catástrofes de muy diverso tipo y con una notoria trascendencia en cuanto a las víctimas que han producido. Precisamente, la conocida como Gripe Española con 100 millones de víctimas (1918-1920), la hambruna que afectó a Rusia en 1932, o más recientemente, las inundaciones monzónicas del sudeste asiático (julio 2016), el incendio forestal de *Pedrogão Grande* en Portugal (junio 2017), las inundaciones y posterior corrimiento de tierra de Freetown en Sierra Leona (agosto 2017) o los daños producidos por el huracán Irma en la zona del Caribe (agosto-septiembre 2017) suponen algunos ejemplos de estas situaciones⁵⁷⁸.

331. En este contexto, la asistencia prestada en un principio por organizaciones caritativas de tipo religioso⁵⁷⁹ se vio paulatinamente sustituida por la labor realizada por diferentes entidades surgidas a principios del s. xx, como la Liga de Sociedades de Cruz Roja (creada en 1919)⁵⁸⁰, *Save the Children* (fundada en Reino Unido en 1919), OXFAM (fundada en Reino Unido en 1942), *Cooperative for American Relief Everywhere* –C.A.R.E.– (fundada en Estados Unidos en 1946), *Médecins Sans Frontières* –M.S.F.– (fundada en Francia en 1971) o Ayuda en Acción (fundada en España en 1981), entre otras.

332. Junto con la prestación de asistencia por organizaciones de tipo privado como las O.N.G., a lo largo del s. XX comienza a hacerse patente

⁵⁷⁸ Puede verse una recopilación de las catástrofes más relevantes en los Cuadros 1 y 11 de este trabajo.

⁵⁷⁹ Entre las más relevantes se encontraría Caritas (rebautizada en 1954 como *Caritas Internationalis*); fundada en 1897 es una confederación que agrupa a 165 organizaciones de la Iglesia Católica para la ayuda humanitaria.

⁵⁸⁰ Denominada desde noviembre de 1991 como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

la ayuda pública internacional⁵⁸¹ de la mano de las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OO.II.) y los Estados. Ésta última adoptaría la forma de protección civil unida en sus orígenes, principalmente, a la respuesta a incendios⁵⁸² y bajo estructuras de carácter militar⁵⁸³. Igualmente, NN.UU. jugará un papel de manera predominante en el desarrollo normativo e institucional en materia de D.I.C. sobre todo a partir de la segunda mitad del s. XX. Es por ello que, a pesar de los avances producidos paulatinamente, no es hasta los siglos XX y XXI que observamos verdaderos progresos en este sector⁵⁸⁴.

333. Pueden encontrarse normas de D.I.H. cuya aplicación se extiende a la protección de la población civil en caso de catástrofes⁵⁸⁵. De este modo, se observan referencias genéricas de la protección de civiles en tiempos de paz en el IV Convenio de Ginebra⁵⁸⁶ y, con mayor desarrollo e incluyendo referencia explícita a las catástrofes, en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 (arts. 61 y 67)⁵⁸⁷. No obstante, ello no supondría la equiparación de las normas que regulan ambas situaciones por el riesgo de reducir la protección alcanzada en el D.I.H. respecto del naciente D.I.C.⁵⁸⁸.

⁵⁸¹ «L'aide publique internationale», como la denominara THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» *op. cit.*, pp. 329-330.

⁵⁸² *Vid.* QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», *op. cit.*, p. 8.

⁵⁸³ *Vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 45.

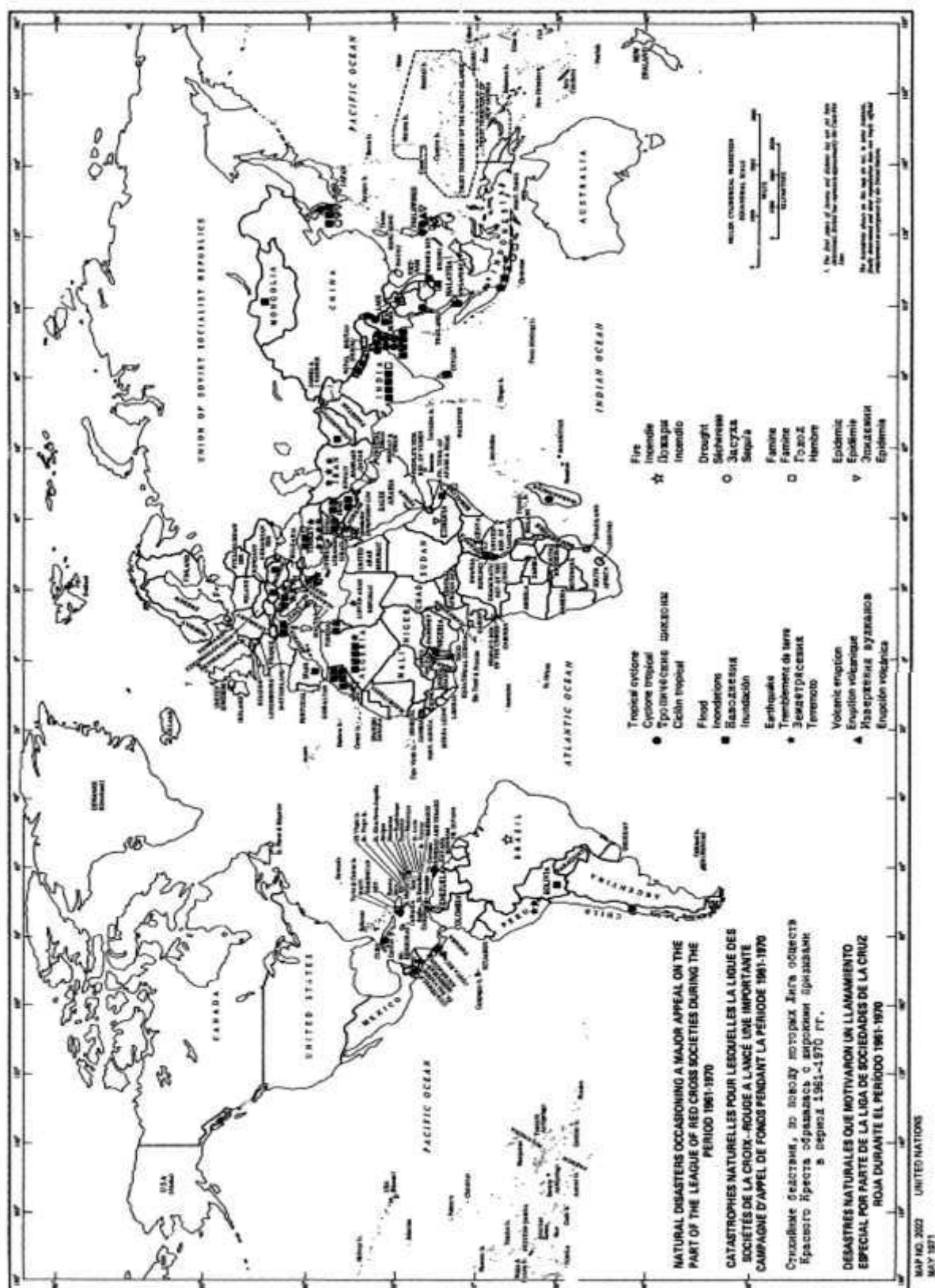
⁵⁸⁴ En este sentido FISHER, D., «The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors», en *International Law Studies*, U.S. Naval War College, vol. 83 (2007), p. 294; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 7; GUTTRY, A. DE, «Surveying the Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, p. 33.

⁵⁸⁵ Lo que también reflejaría la relación de ambos sectores jurídicos desde su origen; *vid.* VERRI, P., *Diccionario... op. cit.*, p. 22; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 54.

⁵⁸⁶ *Convenio de Ginebra relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra*, de 12 de agosto de 1949, U.N.T.S. vol. 75, núm. 973; B.O.E. de 2.9.1952

⁵⁸⁷ *Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977, U.N.T.S. vol. 1125, núm. 17512, B.O.E. de 26 de julio y 7 y 9 de octubre de 1989. Éste define la protección civil como «...el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia» (la cursiva es nuestra).

⁵⁸⁸ Como ya quedara indicado en los párrafos 231 a 233 de este trabajo.



Fuente: Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive report of the Secretary-General, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971, p. 12.

334. De este modo, la comunidad internacional no se ha preocupado de la regulación internacional de las catástrofes hasta la segunda mitad del siglo XX, en parte unida a la inquietud por sectores adyacentes como el medioambiente⁵⁸⁹ o la sostenibilidad⁵⁹⁰. En este sentido, como apuntara E.W. PETIT DE GABRIEL, «l'existence même d'une réponse aux situations de détresse doit être envisagée comme preuve d'une évolution majeure [...] du droit international»⁵⁹¹. Siguiendo este planteamiento, en nuestra opinión, el desarrollo del D.I.C. supondría, por tanto, una evolución desde las relaciones basadas en el principio *do ut des*, hacia un comunitarismo y humanización del propio Derecho Internacional.

1.3.1. El auge del Derecho Internacional de Catástrofes durante el s. XX

335. El primer gran hito en la evolución institucional del D.I.C. se produce con el establecimiento en 1927 de la fallida Unión Internacional de Socorros (U.I.S.)⁵⁹². Se trata del primer Instrumento multilateral y organización internacional específicamente dedicada a las

⁵⁸⁹ Cuyo origen suele posicionarse a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (conocida como Conferencia de Estocolmo) celebrada en la capital sueca del 5 al 16 de junio de 1972. Junto a ésta el siguiente gran hito lo encontramos en la consolidación de los postulados recogidos en la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992; *vid.* MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L., «Bilan de recherche des sections francophone et anglophone-Rapport des directeurs d'études», en MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L. (Eds.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement/The Implementation of International Environmental Law*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2011, p. 8; CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R., TARASOFSKY, R.-G. (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016, p. 7.

⁵⁹⁰ En este sentido MARTÍN MARTÍNEZ, M.-M., «El papel del Derecho Internacional en la prevención y respuesta de las catástrofes naturales», en *Uciencia*, núm. 7 (2011), p. 30. Sobre los debates actuales relacionados con el desarrollo sostenible y el D.I. pueden verse a nivel general, entre otros, a RODRIGO, A.-J., *El Desafío del Desarrollo Sostenible. Los principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 95-178; FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32 (2016), pp. 49-81.

⁵⁹¹ PETIT DE GABRIEL, E.-W., «Les actions d'urgence dans les catastrophes: évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...*, *op. cit.*, p. 537.

⁵⁹² Oficialmente denominada en inglés: *International Relief Union*, y en francés: *l'Union internationale des secours*.

cuestiones del socorro en caso de catástrofe⁵⁹³. Fue creada en el seno de la Sociedad de Naciones mediante la adopción de la *Convention and Statute establishing an International Relief Union*⁵⁹⁴. Ésta fue fruto de las propuestas realizadas por el Presidente de la Cruz Roja italiana Giovanni Ciraolo en 1921 que sin embargo no calarían hasta la Conferencia internacional organizada en Ginebra el 4 de julio de 1927⁵⁹⁵. Entre los objetivos de esta Organización figuraban los siguientes:

«(I) In the event of any disaster due to force majeure, the exceptional gravity of which exceeds the limits of the powers and resources of the stricken people, to furnish to the suffering population first aid and to assemble for this purpose funds, resources and assistance of all kinds;

(2) In the event of any public disaster, to co-ordinate as occasion offers the efforts made by relief organisations, and, in a general way, to encourage the study of preventive measures against disasters and to induce all peoples to render mutual international assistance»⁵⁹⁶.

⁵⁹³ En este sentido THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, p. 339; CARON, D.-D., «Addressing...», *op. cit.*, pp. 13-14; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 13; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 588.

⁵⁹⁴ Firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, *L.N.T.S.*, Vol. 135, núm. 3115, entrada en vigor el 27.12.1932. Puede verse el estado de ratificaciones y demás situaciones acaecidas respecto de la Convención en la página web de la *United Nations Treaty Collection*, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/LON/PARTII-26.en.pdf>.

⁵⁹⁵ Convocada mediante Resolución del Consejo de la Sociedad de Naciones de 10 de diciembre de 1926; véase sobre la conferencia el Acta Final aprobada en LEAGUE OF NATIONS, *International Conference for the Creation of an International Relief Union. Geneva, July 4th to 12th, 1927*, 1927, pp. 14-20. Sobre el devenir históricos de la U.I.S. puede verse: LANGEAIS, G., *Les Nations Unies face aux catastrophes naturelles. Etude du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (U.N.D.R.O.)*, L.G.D.J., París, 1977, pp. 11-13; MACALISTER-SMITH, P., «The International Relief Union», en *Disasters. The International Journal of Disaster Studies and Practice*, vol. 5, núm. 2 (1981), pp. 147-154; MACALISTER-SMITH, P., «The International Relief Union: Reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927», en *Legal History Review*, vol. 54 (1986), pp. 363-374; TOMAN, J., «Towards disaster relief law: legal aspects of disaster relief operations», en KALSHOVEN, F. (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 181-199; FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 25-27; GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, pp. 33-34;

⁵⁹⁶ Artículo 2 de la Convención de 1927.

336. De este modo se adoptaría un cuádruple cometido: proporcionar asistencia en caso de catástrofes, recabar fondos económicos, promover estudios e investigaciones sobre catástrofes y coordinar la ayuda prestada por las distintas organizaciones que prestan asistencia⁵⁹⁷, en particular la Cruz Roja⁵⁹⁸. No obstante, la U.I.S. quedaba sometida al principio de soberanía de los Estados (art. 4 de la Convención) y por ende necesitaba el consentimiento del Estado afectado para poder actuar en su territorio⁵⁹⁹.

337. Los motivos que originaron la desaparición de la U.I.S., entre otros⁶⁰⁰, se centrarían en la escasa participación de ésta en las catástrofes surgidas en la época, limitándose a la tarea de investigación científica⁶⁰¹, a lo cual no ayudarían los problemas económicos y de gestión del fondo inicial que se estableció⁶⁰². La problemática que subyace y que sigue hasta nuestros días estriba en la incapacidad de la comunidad internacional de financiar adecuadamente actividades de gestión de catástrofes así como de centralizar las mismas en una agencia supraestatal⁶⁰³. Por todo ello, la U.I.S. dejó de operar de manera prematura sin haber realizado grandes logros⁶⁰⁴; así, en 1955 tras la

⁵⁹⁷ THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, p. 339; FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 26; GUTTRY, A. DE, «Surveying... », *op. cit.*, p. 33.

⁵⁹⁸ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 21.

⁵⁹⁹ THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, p. 339.

⁶⁰⁰ Incluyendo la ambigüedad terminológica en la Convención respecto del ámbito de aplicación del término «fuerza mayor» (art. 2) o la falta de definición de catástrofe, así como la limitación de actuación al territorio de los EE.MM. (art 3); véase al respecto FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 26. Para el Relator Especial VALENCIA OSPINA, la razón del ocaso de la Organización se encontraría en el alcance demasiado amplio del instrumento, así como en aspectos estructurales –al establecer un sistema jurídico particular sin hacer referencias a los posibles derechos y deberes generales–; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 13. Sobre esta problemática puede verse igualmente MACALISTER-SMITH, P., *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, pp. 370 y siguientes.

⁶⁰¹ GUTTRY, A. DE, «Surveying... », *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰² En este sentido el Secretario General de NN.UU. en un informe subrayaba los problemas en cuanto a la escasez de fondos propios y contribuciones voluntarias, así como la falta de su puesta a disposición rápida; *vid. Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive report of the Secretary-General*, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971 (sólo disponible en inglés), p. 45.

⁶⁰³ En este sentido, FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 27.

⁶⁰⁴ THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, p. 340.

retirada de la Cruz Roja⁶⁰⁵, apenas contaría con el apoyo de algunos EE.MM.⁶⁰⁶ y en 1957 un comité de estudio propuso la reducción de sus funciones limitándola a las de carácter informativo⁶⁰⁷. Su extinción cuasi definitiva⁶⁰⁸ se produciría con la transferencia de sus bienes y responsabilidades en materia de estudio científico de las catástrofes a la UNESCO, a través de sendas resoluciones del ECOSOC⁶⁰⁹ y la UNESCO⁶¹⁰. Entendemos que fueron transferidos a la UNESCO y no a la U.N.D.R.O. (actual O.C.H.A.) debido a que ésta fue creada años más adelante, en 1971⁶¹¹, y que la UNESCO abarcaría en su vertiente científica el análisis de los fenómenos catastróficos; sin embargo, tras el surgimiento de la U.N.D.R.O. y su consideración como punto focal de la familia de Naciones Unidas responsable de las actividades y estudios sobre catástrofes⁶¹² podrían haberse vuelto a transferir los activos desde la UNESCO o haberse realizado una sustitución formal y no *de facto* de la U.I.S. por esta oficina de NN.UU.

338. El fracaso de la institucionalización de la gestión de catástrofes mediante la U.I.S. tuvo serias consecuencias en el panorama internacional. Así, como apuntara DE GUTTRY, el impacto en la comunidad internacional se reflejó principalmente en el desaliento de

⁶⁰⁵ Ésta retiró su apoyo en 1930, que se unió al fracaso de la Sociedad de Naciones.

⁶⁰⁶ Limitados a Francia, Alemania occidental y Suiza; véase LA PRADELLE P.-G. de, *L'Organisation des Secours en cas de Desastre Naturel*, en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Fifth Conference, New York, 21-26 August 1972*, Londres, 1974.

⁶⁰⁷ MACALISTER-SMITH, P., «The International Relief Union», en *Disasters. The International Journal of Disaster Studies and Practice*, vol. 5, núm. 2 (1981), p. 152.

⁶⁰⁸ La U.I.S. dejó de operar en la década de los 60; no obstante, la Convención sigue técnicamente estando en vigor entre aquellos Estados Parte que no notificaron su retirada (*vid.* <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/LON/PARTII-26.en.pdf>). Por lo que respecta a España, ésta firmó la Convención, pero nunca llegó a perfeccionarla con la ratificación, y Francia ratificó en 1929 y notificó su retirada en 1973.

⁶⁰⁹ Resolución 1268 (XLIII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1967.

⁶¹⁰ Resolución 15 de la Conferencia General de la UNESCO por la que incorporaban a dicha Organización los bienes y funciones en materia de estudio de catástrofes. Véase igualmente, la propuesta de acuerdo entre la U.I.S. y la UNESCO en *Transferencia a la UNESCO de algunas funciones y de los bienes de la Unión Internacional de Socorros*, documentos de la 15ª Conferencia General, doc. UNESCO 15 C/19, de 31.7.1968; igualmente la Resolución 15 adoptada por la Conferencia General en su 15ª sesión (1968), en *Actas de la Conferencia General, vol. 1: Resoluciones*, París, 1968, p. 117.

⁶¹¹ En virtud de la Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI), de 14.12.1971.

⁶¹² *Vid.* U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 30.

ésta en considerar factible un tratado multilateral universal que regulase de manera comprensiva todas las fases del ciclo de catástrofe⁶¹³. Ello supuso⁶¹⁴: 1) un favorecimiento de los acuerdos sectoriales (regionales y subregionales) en materia de catástrofes; 2) la inclusión de medidas específicas referidas a los deberes del Estado en caso de catástrofe en los tratados universales que regulan situaciones conexas de diverso tipo; y 3) todo ello ha fomentado igualmente la utilización de normas de *soft law* en la regulación de las catástrofes.

339. Durante las décadas que siguieron a la U.I.S. y su final, puede verse un desarrollo normativo en materia de catástrofes dejando a un lado las de origen natural y centrado en las antrópicas. En esta ocasión, se van a adoptar una serie de tratados sectoriales en los que, o bien se regula algún aspecto relacionado con el D.I.C. (generalmente accidentes o contaminación transfronteriza), o bien, se incluye entre sus disposiciones alguna norma específica en materia de asistencia en caso de catástrofe. De este modo, entre el primer grupo nos encontraríamos con el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos* de 1969⁶¹⁵, la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica* de 1986⁶¹⁶, la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares* de 1986⁶¹⁷, el *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación* de 1989⁶¹⁸, el *Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos* de 1990⁶¹⁹, o el *Protocolo sobre*

⁶¹³ Vid. GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 34.

⁶¹⁴ Según indica GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, pp. 34-36.

⁶¹⁵ Hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 6.5.1975, *U.N.T.S.* vol. 970, núm. 14049; *B.O.E.* núm. 49, de 26.2.1976.

⁶¹⁶ Adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, entrada en vigor general el 26.2.1987 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439 núm. 24643, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989.

⁶¹⁷ Adoptada el 26 de septiembre de 1986, entrada en vigor general el 27.10.1986 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439, núm. 24404, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989.

⁶¹⁸ De 22 de marzo de 1989, *U.N.T.S.* vol. 1673, Núm. 28911.

⁶¹⁹ Hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, entrada en vigor general y para España el 13.5.1995, *U.N.T.S.* vol. 1891, Núm. 32194, *B.O.E.* núm. 113, de 5.6.1995.

cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000⁶²⁰.

340. En segundo lugar, con referencia a acuerdos internacionales que no se dedican de manera directa a la regulación de las catástrofes, pero que incluyen en su articulado alguna disposición relacionada, cabe citar por ejemplo, en materia aduanera los siguientes: el *Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Profesional* de 1961⁶²¹, el *Convenio de Kyoto* de 1973⁶²², el *Convenio de Estambul* de 1990⁶²³; referidos a transportes pueden mencionarse, *inter alia*⁶²⁴: el *Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional* de 1965⁶²⁵, el Anexo 9 sobre Facilitación, al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*⁶²⁶; relativo a la protección de Derechos Humanos indicaremos ejemplos como⁶²⁷ el *Pacto Internacional de Derechos Civiles*

⁶²⁰ Se trata del Protocolo al Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, entrada en vigor general y para España el 14.6.2007, *B.O.E.* núm. 201, de 23.8.2006.

⁶²¹ Hecho en Bruselas el 8 de junio de 1961, entrada en vigor el 1.7.1962, *U.N.T.S.* vol. 473, núm. 6862.

⁶²² *Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto)*, de 18 de mayo de 1973, *U.N.T.S.* vol. 950, Núm. 13561, en su versión revisada por el Protocolo de 26 de junio de 1999.

⁶²³ *Convenio relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul)*, hecho en Estambul el 26 de junio de 1990, *U.N.T.S.* vol. 1762, Núm. 30667.

⁶²⁴ Sobre los problemas suscitados en esta materia en relación con el D.I.C. puede verse, entre otros, FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, pp. 98-115 y 122-124; ADINOLFI, G., «Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, pp. 533-550.

⁶²⁵ Hecho en Londres el 9 de abril de 1965, Anexo, entrada en vigor el 5.3.1967, *U.N.T.S.* vol. 591, núm. 8564. En éste se incluye la obligación de las autoridades públicas de permitir el paso de naves destinadas a tareas de socorro en caso de desastre (Capítulo 7, Sección C, norma 7.8 del Anexo tras enmiendas de 2005 –*B.O.E.* núm. 50, de 27.2.2007–).

⁶²⁶ Anexo 9, Normas y métodos recomendados internacionales – Facilitación, al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944, en O.A.C.I., 14ª ed., octubre de 2015. En su capítulo 8, Sección C, se dedica a los vuelos de socorro en caso de catástrofes naturales o antrópicas que pongan gravemente en peligro la salud humana o el medio ambiente, y en situaciones de emergencia semejantes en que se requiera la ayuda de las Naciones Unidas.

⁶²⁷ La relación entre el D.I.D.H. y el D.I.C. será objeto de estudio específico más adelante en el presente capítulo. A título meramente indicativo puede adelantarse que se encuentra generalmente expandida la práctica por la cual se incluyen en los tratados internacionales en materia de DD.HH. cláusulas relativas a la suspensión, derogación o limitación de los derechos en ellos contenidos en situaciones de emergencia; véase de modo general BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Suspensión, restricciones y otros: Relaciones entre la Carta y el Derecho interno, ampliación de compromisos enmiendas, firma, ampliación territorial, denuncia, notificaciones y ámbito de aplicación personal. Artículos F y G, H, I, J, K, L, M y anexos de la Carta Social Europea», en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.-L. (dir. y

y Políticos⁶²⁸; en materia sanitaria pueden citarse *v. gr.*, el Reglamento Sanitario Internacional de la O.M.S.⁶²⁹; inclusive sobre protección del personal internacional⁶³⁰ un ejemplo relevante lo constituye el *Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994*, hecho en Nueva York el 8 de diciembre de 2005⁶³¹.

341. Otro intento fugaz de institucionalización de la asistencia en caso de catástrofes lo constituye la creación de una Administración de NN.UU. para el socorro y la rehabilitación –*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (U.N.R.R.A.), por sus siglas en inglés⁶³². Ésta no se dedicaba en exclusiva a la asistencia en caso de catástrofe, sino que se encargaba principalmente de la asistencia de emergencia tras un conflicto armado⁶³³. Su brevísima andadura comenzaría en 1943 con el acuerdo de 44 Estados encabezados por EE.UU. y que asimilarían el modelo de la anterior *Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations* del Departamento de Estado estadounidense (establecida el 21 de noviembre de 1942). Sin embargo, y tras actividades en Asia, Europa y Sudamérica, se decidió su disolución y

coord.), *La Garantía Multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 997-998.

⁶²⁸ Hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor 27.7.1977, *U.N.T.S.*, vol. 999, núm. 14668, *B.O.E.* núm. 103, de 30.4.1977.

⁶²⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005, reimpresso en *International Legal Materials*, vol. 44, p. 1013, disponible en http://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf.

⁶³⁰ Al respecto puede consultarse FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 116-121; SILINGARDI, S., «The Status of Emergency Workers», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International...* *op. cit.*, pp. 551-584.

⁶³¹ Resolución 60/42 de la Asamblea General, Anexo; *B.O.E.* núm. 189, de 5.8.2010.

⁶³² Creada mediante el *United Nations Relief and Rehabilitation Administration Agreement*, hecho en Washington el 9 de noviembre de 1943, entrada en vigor el 9.11.1943, reproducido en *United States Treaties and International Agreement 1776-1949, compiled by Charles I. Bevans*, Multilateral Treaties, vol. 3 (1931-1945), Departamento de Estado, Washington, 1968, pp. 845-853, disponible en <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans.php>. La organización se liquidó el 31.3.1949 según *Agreement between UNRRA and the United Nations providing for transfer to the U.N. of UNRRA's residual assets and activities*, de 27 de septiembre de 1948, *U.N.T.S.* vol. 27, pp. 349 y ss. Véase sobre la misma PETIT DE GABRIEL, E.-W., «Les actions...», *op. cit.*, p. 545.

⁶³³ Según los Artículos 1 y 2 del Acuerdo, sus funciones se centraban en las siguientes labores: «plan, co-ordinate, administer or arrange for the administration of measures for the relief of victims of war in any area under the control of any of the United Nations through the provision of food, fuel, clothing, shelter and other basic necessities, medical and other essential services»; *vid.* la información sobre ésta en los archivos históricos de NN.UU. disponibles en <https://search.archives.un.org/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946>.

trasvase de bienes al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (A.C.N.U.R.)⁶³⁴.

342. Tras épocas poco favorables para la universalización de la regulación internacional de catástrofes, a partir de la década de los 70 del siglo pasado la comunidad internacional vuelve a reafirmarse en la necesidad de hacer frente a estas situaciones⁶³⁵. Así nos encontramos con la fundación de la única organización internacional hasta la fecha específicamente dedicada a la cuestión de la asistencia en caso de catástrofes como es la Organización Internacional de Protección Civil. Sus orígenes⁶³⁶ se remontan a los postulados del General-cirujano Georges SAINT-PAUL, quién fundaría en 1931 en la ciudad de París la *Association des "Lieux de Genève"* (denominada *Asociación Internacional para la protección de la población civil y de los monumentos históricos*, desde 1937). Su objetivo fue el de crear zonas neutralizadas o ciudades abiertas para refugiar a la población civil en los conflictos armados, así como la protección del patrimonio histórico y cultural. Instituida desde sus orígenes como asociación privada, en 1958 adquiriría nuevo carácter como organización no gubernamental con el mandato de coordinar los organismos nacionales de protección civil, así como coordinar los esfuerzos y desarrollar estudios en prevención, preparación e intervención en caso de catástrofe⁶³⁷. Finalmente en 1966, en el marco de la II Conferencia internacional sobre protección radiológica, se adopta el tratado por el que se establece una

⁶³⁴ Véase al respecto <http://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68beec/transfer-united-nations-residual-assets-activities-united-nations-relief.html>. Antes de la creación del A.C.N.U.R. sus funciones se realizaron por la *International Refugee Organization* (operativa desde 1946 hasta 1952).

⁶³⁵ Comenzarían así a adoptarse una serie de tratados internacionales con ámbitos materiales de regulación más extensos, incluyendo cuestiones terminológicas o principios de conducta, y no limitados a determinadas cuestiones relacionadas con la provision de auxilio; *vid.* FISCHER, H., «International disaster response law treaties: trends, patters and lacunae», en FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003, p. 25.

⁶³⁶ Sobre la historia de la O.I.P.C. puede verse FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, pp. 59-66; y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, *International Civil Defence Organisation*, O.I.P.C. doc. núm. ICDO/PI/7, febrero 2016, disponible en http://www.icdo.org/files/7214/5622/5604/ICDO-PI-7_ICDO_Brochure_Feb_2016_En.pdf.

⁶³⁷ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 61; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, *International...* *op. cit.*, p. 8.

Organización Internacional de Protección Civil y su Estatuto⁶³⁸, dotándola del carácter de organización internacional intergubernamental y con el fin de

«Intensificar y coordinar a escala mundial, el desarrollo y perfeccionamiento de la planificación, de los métodos y de los medios técnicos que permitan prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes naturales en tiempo de paz, o del empleo de las armas en tiempo de guerra»⁶³⁹.

343. La O.I.P.C. realiza actividades cubriendo las fases de prevención, respuesta y rehabilitación⁶⁴⁰. Sus principales funciones son las de colaboración con organismos especializados en protección de personas y bienes, así como asistencia especializada, formación, investigación, y promoción de la protección civil, así como la intervención en zonas golpeadas por catástrofes⁶⁴¹.

344. Tras importantes avances, durante la década de los 80 sufriría una crisis institucional y financiera que conllevaría la retirada de algunos EE.MM. de la organización⁶⁴². Sin embargo, a partir de 1990

⁶³⁸ *Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966, *U.N.T.S.* vol. 985, núm. 14376; entrada en vigor el 1.3.1972. Dicho acuerdo fue registrado ante la Secretaría General de NN.UU. por Mauritania el 10 de octubre de 1975 en virtud de la práctica seguida bajo el art. 102 de la Carta de NN.UU.

⁶³⁹ Preámbulo, *Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966.

⁶⁴⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, *International...op. cit.*, p. 14.

⁶⁴¹ Recogidas en el art. 2 de la Constitución y el art. 4 del Estatuto.

⁶⁴² FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 62. En el momento de redacción de estas líneas (enero de 2018) la O.I.P.C. cuenta con 59 Estados miembros, 17 Estados observadores y 23 miembros asociados. Respecto de España, ésta accedió al tratado de la O.I.P.C. el 20.3.1970, con efectos del 1.3.1972 (como puede verse en la información disponible de la Sección de Tratados de NN.UU., disponible en línea en: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280106b5b>), y por carta de fecha 1 de marzo de 1979 comunicó a la Organización la denuncia de la citada Constitución (según consulta con la División de Tratados Internacionales y Acuerdos No Normativos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España el 2 de octubre de 2017), que según el art. 6 fue efectiva a partir del 1 de marzo de 1980. Cabe reseñar que no consta que actualmente España sea un Estado miembro de la Organización ni tampoco la publicación en el *BOE* del instrumento de ratificación ni de denuncia del Tratado (aunque esto último podría no ser indicativo dado el amplio desfase en la publicación de algunos tratados internacionales como el caso del de la UNESCO, ratificada por España el 30.1.1953 y publicada en el *B.O.E.* núm. 112, del 11.5.1982, casi treinta años después; o de la Carta de Naciones Unidas adoptada por España el 14.12.1955 (Resolución A.G.N.U. 995 (X) y publicada en el *B.O.E.* del 16.11.1990).

recobró su fuerza originaria que se plasmó en la celebración de la conferencia internacional en Ginebra de dónde emanaría el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 22 de mayo de 2000⁶⁴³. De este modo, la protección civil se reafirma como un instrumento eficaz de solidaridad internacional frente a las catástrofes en el siglo XXI⁶⁴⁴.

345. En 1984 el papel de NN.UU. en la gestión internacional de catástrofes alcanzaría un nuevo estadio gracias a la propuesta realizada en el seno de la U.N.D.R.O. del *Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia*⁶⁴⁵. La nueva propuesta difiere de la anterior (U.I.S.) en no sugerir una posición centralizadora de la respuesta a catástrofes y se centró en intentar mejorar aquellas cuestiones técnicas referidas a la asistencia⁶⁴⁶. En este sentido, y limitada a la fase de respuesta, trata los requisitos de la eventual solicitud de asistencia, cuestiones aduaneras respecto de los bienes destinados a la misma, y el tránsito del personal de socorro. A pesar de su vocación universal (aunque limitada en sus fines), el proyecto de la U.N.D.R.O. nunca obtuvo los apoyos suficientes como para perfeccionarse como tratado internacional⁶⁴⁷. Naciones Unidas seguirá abordando la cuestión bien desde sus oficinas u organismos especializados (creación de la INSARAG⁶⁴⁸) bien desde la propia

⁶⁴³ *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, U.N.T.S., vol. 2172, núm. 38131.

⁶⁴⁴ *Vid. Declaration of the Ministers and Directors-General responsible for Civil Protection, Civil Defence, Civil Safety and the management of emergency situations*, adopted at the close of the 12th World Conference on Civil Defence “Civil Defence, a tool for international solidarity against natural and man-made disasters in the 21st century”, Ginebra 25-27 de junio de 2001.

⁶⁴⁵ *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, Informe del Secretario General, Adición, doc. NU A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18 de junio de 1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés).

⁶⁴⁶ FISHER, D., *Law and Legal Issues...* op. cit., p. 27.

⁶⁴⁷ Aunque no resulta claro, las principales razones de ello apuntarían a una postura dominante de la soberanía estatal en detrimento de lo que se consideraría una posibilidad de injerencia por parte de otros Estados a la hora de ejercitar la asistencia de emergencia. En este sentido se posicionó la República Democrática Alemana en los debates de la Segunda Comisión de la A.G.N.U.; *vid. SEGUNDA COMISIÓN, Acta resumida de la 34ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo noveno período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.2/39/SR.34, de 12.11.1984, p. 10.

⁶⁴⁸ Siglas de *International Search and Rescue Advisory Group*.

Asamblea General; avances que serán estudiados más adelante en este trabajo⁶⁴⁹.

346. A finales de los 80 y durante la década de los 90 del siglo xx, asistimos a una considerable expansión normativa e institucional del D.I.C. de ámbito regional⁶⁵⁰ y bilateral (siendo el continente europeo el ámbito geográfico con una mayor proliferación de este tipo de acuerdos)⁶⁵¹. De este modo, en la región europea encontramos la creación de la *EUR-OPA Major Hazards Agreement* por el Consejo de Europa en 1987⁶⁵² y la adopción de diversos acuerdos de asistencia y cooperación entre distintos Estados entre sí o con otras organizaciones⁶⁵³. Respecto al continente americano, con la excepción

⁶⁴⁹ Véanse párrafos 356 a 404 de este trabajo.

⁶⁵⁰ *Vid.* al respecto GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, pp. 17-33.

⁶⁵¹ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 14.

⁶⁵² CONSEJO DE EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS, Resolution (87) 2, de 20.3.1987, *Setting up a co-operation group for the prevention of, protection against, and organisation of relief in major natural and technological disasters (Adopted by the Committee of Ministers on 20 March 1987 at the 405th meeting of the Ministers' Deputies)*. Se trata de una plataforma para la cooperación en materia de conocimiento, prevención, gestión del riesgo y rehabilitación en caso de catástrofes naturales y antrópicas. Sobre la misma puede verse su página web <http://www.coe.int/en/web/europarisks/home>. Igualmente respecto a las tareas de información, resultan de interés las distintas publicaciones que edita como CONSEJO DE EUROPA, *Les institutions internationales et la gestion des risques majeurs*, doc. AP/CAT (2003) 12 révisé, Estrasburgo, febrero 2004 disponible en <https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2003/APCAT-2003-12-f.pdf>.

⁶⁵³ V. gr. el *Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters among the Government of the Republic of Austria, the Government of the Republic of Croatia, the Government of the Republic of Hungary, the Government of the Republic of Italy, the Government of the Republic of Poland, the Government of the Republic of Slovenia*, hecho en Viena el 18 de julio de 1992, entrada en vigor el 1.8.1994; disponible en <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1992-naturaltechnologicaldisastersentxt>, y adoptado en el marco de la *Central European Initiative* (C.E.I.) Working Group on Civil Protection (*vid.* sobre ésta Organización de cooperación regional <http://www.cei.int/> y http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/cp11_en.htm, así como el *CEI Plan of Action 2014-2016*, entre cuyos objetivos se encuentra la prevención de catástrofes naturales y antrópicas (Action 2.3, Priority 2) disponible en http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Mission%20and%20Objectives/502.001-14_plan_of_action_2014-2016_final.pdf); los acuerdos entre los Estados nórdicos entre sí o con organizaciones internacionales como la O.I.E.A. (*Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, entrada en vigor 17.6.1964, reproducido en doc. O.I.E.A. INFCIRC/49, de 8.11.1963), el *Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on Cooperation across State Frontiers to Prevent or Limit Damage to Persons or Property or to the Environment in the Case of Accidents* [the “Nordic Rescue Services Agreement”], hecho en Estocolmo el 20 de enero de 1989, entrada en vigor el 9.8.1989, U.N.T.S. vol. 1777, núm. 31001; el *Nordic public health preparedness agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*, hecho en Svolvær el 14 de junio de 2002, entrada en vigor 12.6.2002, disponible en <https://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei630/rei630.13tt1.txt>; el *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on*

del acuerdo en el seno de la O.E.A.⁶⁵⁴, el resto de medidas se circunscriben al ámbito subregional del Caribe y América del Sur. Como novedad encontramos la creación del organismo de coordinación de la respuesta en caso de catástrofes (Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, actual C.D.E.M.A⁶⁵⁵). Al avance institucional se le añadirían dos acuerdos de cooperación: el de Cartagena de Indias de 1993⁶⁵⁶ y el de Santo Domingo de Guzmán de 1999⁶⁵⁷. Por su parte, la región asiática y de Oriente Próximo⁶⁵⁸ fue testigo de la adopción de mecanismos de cooperación interestatal como el Centro de Reducción de catástrofes de Asia, establecido en 1998 tras años de negociación de la propuesta contenida en la Declaración de Kobe de 1995 (*Kobe Declaration on Natural Disaster Reduction*)⁶⁵⁹. Igualmente, en el seno del Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro se adoptaron acuerdos de colaboración para respuesta en casos de catástrofe natural o antrópica⁶⁶⁰. Incluso en la región Antártica se produjeron avances como la adopción en 1991 del Protocolo al Tratado Antártico⁶⁶¹, que incluye en su art. 15 normas relativas a las acciones de respuesta en caso de emergencia.

collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998.

⁶⁵⁴ La *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre* de 6 de julio de 1991, *loc. cit.*

⁶⁵⁵ *Vid. Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, *loc. cit.*

⁶⁵⁶ *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe*, hecho en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983, *U.N.T.S.* vol. 1506, núm. 25974; entrada en vigor del Convenio y del Protocolo el 11.10.1986.

⁶⁵⁷ *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999.

⁶⁵⁸ En Oriente Próximo, cabe citar el Consejo Árabe de Protección Civil y Salvamento (*Arab Office for Civil Protection and Rescue*) establecido en Túnez en 1984 y el *Arab Cooperation Agreement Regulating and Facilitating Relief Operations* de 1987, Decisión de la Liga Árabe núm. 39, de 3 de septiembre de 1987, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N644EN.pdf>.

⁶⁵⁹ ASIAN DISASTER REDUCTION CENTER, *Annual Report*, núm.1, 1998, disponible en <http://www.adrc.asia/publications/annual/98/IndexEng.htm>, párr. 1-1. El Centro fue finalmente establecido en la ciudad de Kobe, en la prefectura de Hyogo en Japón, región que había sido duramente afectada tras el conocido como *Terremoto de Kobe de 1995* o el *Gran terremoto de Hanshin*.

⁶⁶⁰ *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998.

⁶⁶¹ *Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus Anejos*, hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, *B.O.E.* núm. 42, de 18.2.1998, entrada en vigor 14.1.1998.

347. Dentro de este periodo de «bonanza normativa» y como excepción a la regla del desarrollo regional encontramos el destacado Convenio de Tampere de 1998⁶⁶². Éste, a diferencia de los enunciados en las líneas que preceden, se configura como un tratado con vocación general que constituye uno de los dos acuerdos internacionales universales en vigor relativos a las catástrofes⁶⁶³, pese a su limitado ámbito de regulación centrado en los recursos de telecomunicaciones.

348. Esta etapa de excesivo desarrollo regional del D.I.C. se intentaría compensar mediante la adopción de medidas de carácter universal por parte de NN.UU. como la declaración de la década de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, mediante Resolución de su Asamblea General 44/236, de 22 diciembre 1989⁶⁶⁴. Sin embargo, se trata ésta de una iniciativa limitada, en cuanto que constituye una herramienta de promoción y defensa en la materia⁶⁶⁵.

349. A pesar de ello, la tendencia hacia la universalización del D.I.C. de finales del siglo XX vio su cénit con la instauración en el plano mundial de la idea de solidaridad internacional referida a las situaciones de catástrofe. Ésta desembocaría en la adopción el 22 de mayo de 2000 del *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*. Éste recoge una regulación general del ámbito universal sobre las catástrofes centrada en las cuestiones de la protección civil. No obstante, pese a los esfuerzos realizados en el seno de la O.I.P.C. para la adopción del acuerdo, finalmente ha contado con un respaldo muy

⁶⁶² *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, *loc. cit.*

⁶⁶³ Siendo el segundo el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, *loc. cit.*

⁶⁶⁴ Resolución A.G.N.U. 44/236, de 22 de diciembre de 1989, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/44/236. *Vid.* sobre éste LECHAT, M.-F., «The International Decade for Natural Disaster Reduction: Background and Objectives», en *Disasters*, vol. 14, núm. 1 (1990), pp. 1-6.

⁶⁶⁵ Sin perjuicio de su trascendencia en la materia así como su posible carácter jurídico vinculante, como tendremos ocasión de analizar más adelante en este trabajo.

limitado en cuanto a ratificaciones por parte de los Estados⁶⁶⁶. A pesar de la existencia de este Convenio, a nivel universal, sigue sin poder hablarse de un Tratado internacional multilateral que regule todas las fases de la catástrofe desde un punto de vista general.

350. A la vista del relativo éxito de las propuestas universales en materia de D.I.C. alcanzadas hasta la fecha, volveríamos a ver un nuevo ciclo marcado por una tendencia regionalista en la elaboración de normas y mecanismos en materia de gestión de catástrofes. Éste iría acompañado de un aumento exponencial tanto del número como de los trabajos realizados por las O.N.G. que vendrían a suplir la falta de apoyos gubernamentales⁶⁶⁷.

351. De este modo, a comienzos del s. XXI, aparecen nuevos desarrollos en el aspecto institucional en materia de regulación de catástrofes. Entre otros, la creación en julio de 2002 del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)⁶⁶⁸; la creación del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) en 2003⁶⁶⁹, que vendría a sustituir al de 1993⁶⁷⁰; el Acuerdo de la A.S.E.A.N. sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia⁶⁷¹ que introduce elementos como la

⁶⁶⁶ Vid. párr. 204 de este trabajo.

⁶⁶⁷ En este sentido, puede verse como tras la fundación de la Cruz Roja, así como otras entidades en la primera mitad del siglo XX, a finales de éste y comienzos del XXI se aprecia un crecimiento exponencial de este tipo de organizaciones no lucrativas dedicadas a la asistencia en caso de catástrofe; *vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 28-31, especialmente pp. 29-30.

⁶⁶⁸ Véase, Decisión 592, de 7 de mayo de 2002, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), *por la que se crea el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres*. Pueden verse los distintos documentos de la CAPRADE en materia de prevención y atención de desastres en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=229&tipo=TE&title=prevencion-y-atencion-de-desastres>. Sobre el desarrollo normativo de esta subregión puede verse COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (CAPRADE), *Guía de operación...* *op. cit.*, pp. 7-8.

⁶⁶⁹ *Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)*, hecho en Belice el 3 de septiembre de 2003, que entró en vigor en julio de 2007 al ser ratificado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; *vid.* sobre este mecanismo <http://www.cepredenac.org/index.php/about/marco-legal>.

⁶⁷⁰ *Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)*, hecho en Guatemala el 29 de octubre de 1993, disponible en <https://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei720/rei720.026ttl.pdf>.

⁶⁷¹ *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientian (Laos) el 26 de julio de 2005, entrada en vigor el 24.12.2009, disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>.

cooperación en la respuesta ante catástrofes⁶⁷² y que apuntalaría la creación del Centro de coordinación para la asistencia humanitaria en la gestión de catástrofes entre los Estados de la región, aunque no se pondría en marcha hasta finales de 2011⁶⁷³. En el aspecto normativo destacan la implantación desde 2003 de la estrategia regional africana para la reducción del riesgo de catástrofes⁶⁷⁴ o la firma en el ámbito del MERCOSUR del *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*⁶⁷⁵.

352. En la región del Pacífico se observa, por el contrario, un menor desarrollo en materia de D.I.C. pese a ser una de las regiones más afectadas por las catástrofes naturales del planeta. Las iniciativas son preeminentemente de carácter político⁶⁷⁶, sin establecer instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Las principales medidas han ido encaminadas al establecimiento de redes o alianzas para la gestión del riesgo de catástrofes⁶⁷⁷ o de promoción y defensa de sus intereses en el ámbito internacional⁶⁷⁸.

⁶⁷² Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 13.

⁶⁷³ A través del *Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management*, firmado en Bali el 17 de noviembre de 2011, entró en vigor el 7.4.2014, disponible en: <http://agreement.asean.org/media/download/20140814092954.pdf>.

⁶⁷⁴ Documento de carácter político adoptado por la Unión Africana y la NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*). Dicha estrategia establecida para 2003-2004 fue renovada para el periodo 2006-2015. El Consejo ejecutivo de la U.A. decidió su revisión para adaptarla al marco post-2015 de reducción de riesgo de catástrofe (*Decision of the African Union Executive Council at its 24th session*, January 2015, doc. EX.CL/Dec.858 (XXVI)); vid. Declaración Final de la 5ª reunión de alto nivel sobre reducción del riesgo de catástrofe, celebrada en Mauricio el 25 de noviembre de 2016, «Mauritius Declaration on the Implementation of the Sendai Framework in Africa (Mauritius Declaration)», 25 November 2016, disponible en <http://www.unisdr.org/conferences/2016/afrp/>.

⁶⁷⁵ Hecho en Puerto Iguazú el 7 de julio de 2004, reproducida en Decisiones del Consejo del Mercado Común, doc. MERCOSUR/CMC/DEC. núm. 14/04, Anexo, disponible en http://www.mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/1/File/normativa/mercosur/Decl404_protocolo_emergencias.pdf.

⁶⁷⁶ GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 26.

⁶⁷⁷ Aquí encontraríamos la *Pacific Disaster Risk Management Partnership Network*, creada en febrero de 2006.

⁶⁷⁸ Así, la *Alliance of Small Islands States* (A.O.S.I.S.) establecida en 1990 para aunar las voces de aquellos Estados especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, que funciona como plataforma política y no constituye un mecanismo propiamente de gestión de catástrofes.

353. Por lo que se refiere a la Unión Europea, ésta cuenta con varias décadas de experiencia en materia de accidentes⁶⁷⁹; no obstante no sería hasta finales del siglo XX comienzos del XXI en la que comenzase a apuntalarse la política en materia de catástrofes bajo la fórmula de la protección civil. De este modo, asistimos a una evolución reguladora que comenzaría con la adopción, entre otras normas⁶⁸⁰, de la Decisión

⁶⁷⁹ En este sentido, la regulación sobre accidentes graves data de hace unas décadas, siendo uno de los hitos normativos la adopción de las conocidas como Directivas Séveso: Directiva 82/501/CEE, del Consejo, de 24 de junio de 1982, *relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales*, D.O.C.E. L 230, de 5.8.1982 (Séveso I); Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, D.O.C.E. L 10, de 14.1.1997 (Séveso II); y Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE*, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012 (Séveso III). Estos actos jurídicos adquirieron el nombre de la localidad italiana, al norte de Milán, donde se situaba la fábrica que en julio de 1976 sufriría un accidente que produciría una expulsión a la atmósfera de dioxina TCDD causando diversos efectos.

⁶⁸⁰ Muchas de las cuales no se encuentran actualmente en vigor por haber sido derogadas por otras más actuales. Véanse la Decisión 91/396/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, *relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo*, D.O.C.E. núm. L 127, de 6.8.1991 (derogada); el Reglamento No. 1257/96 del Consejo de la Unión Europea, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria, (Diario Oficial L 163, 2 de julio de 1996); la Directiva Séveso III antes citada; la Decisión 2004/277/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 29 de diciembre de 2003, *que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom*, D.O.C.E. núm. L 87, de 25.3.2004; la Decisión 2007/162/EC, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 5 de marzo de 2007, *por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*, D.O.U.E. L 71, 10.3.2007 (derogado).

Junto a estas normas, pueden verse un sinnúmero de documentos y publicaciones relacionados con este tema que ponen claramente de manifiesto el trabajo en los distintos órganos e instituciones europeos sobre la materia. Véanse, entre muchos otros, la *Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa al establecimiento de una cooperación comunitaria en materia de protección civil*, D.O.C.E. núm. C 176 de 4.7.1987; *Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil*, D.O.C.E. núm. C 44, de 23.2.1989; *Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil*, D.O.C.E. núm. C 315, de 14.12.1990; *Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, sobre la mejora de la ayuda recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o de origen humano*, D.O.C.E. núm. C 315, de 14.12.1990; *Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 8 de julio de 1991, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas*, D.O.C.E. núm. C 198, de 27.7.1991; *Proposal for a Council decision establishing a community mechanism for the coordination of civil protection intervention in the event of emergencies*, COM (2000) 593 (2000/0248/CNS), de 27.9.2000; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe*, doc. SEC (2007) 1721, de 14.12.2007; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes*, doc. COM (2008) 130 final, 5.3.2008; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano*, doc. COM (2009) 82 final; *Hacia un modelo europeo de seguridad. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, Bruselas marzo de 2010 (no publicada en Diario Oficial); COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Una*

2007/779/CE, de 8 de noviembre de 2007, que establece el Mecanismo comunitario de protección civil⁶⁸¹, sustituido por la Decisión 2013/1313/UE y el establecimiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁶⁸², que supone un ejemplo de uno de los principales exponentes de esta política europea.

354. En este período también se observan avances en sectores conexos al D.I.C. como el medioambiental. Así, se van a adoptar el Acuerdo Ártico sobre búsqueda y rescate de 2011⁶⁸³, el *Agreement on*

mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria, doc. COM (2010) 600 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Impact Assessment accompanying document to the Communication "Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance"*, SEC (2010) 1242 final, de 26.10.2010; COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, doc. SEC (2010) 2616 final, de 21.12.2010; Dictamen del Comité de las Regiones 2011/C 192/04, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe*, D.O.U.E. C 192/15, de 1.7.2011; RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2023(INI)), doc. P7_TA(2011)0404, D.O.U.E. C 56 E/31, de 26.2.2013; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades de ayuda humanitaria y de protección civil: crear una nueva asociación para la gestión de catástrofes – Adopción*, doc. U.E. 15831/14, de 20.11.2014; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una gestión de catástrofes que tenga en cuenta la discapacidad - Adopción*, doc. U.E. 6450/15, de 27.2.2015; *The challenge of resilience in a globalised world*. Report by the Joint Research Centre, European Commission, 2015; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 A disaster risk-informed approach for all EU policies*, doc. U.E. SWD(2016) 205 final, de 16.6.2016; EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Training Requirements Analysis Report - Military Contribution to EU Disaster Response, Humanitarian Assistance and Civil Protection*, doc. U.E. EEAS(2016) 1281 REV 4, de 23.11.2016; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Implementation Plan on Security and Defence*, doc. U.E. 14392/16, 14 de noviembre de 2016.

⁶⁸¹ Decisión 2007/779/CE, Euratom, del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, *por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición) (Texto pertinente a efectos del EEE)*, D.O.U.E. L 314, 1.12.2007 (derogado). Esta decisión vendría a sustituir al anterior instrumento de menor calado, pues se centraba en la cooperación reforzada entre los EE.MM.; *vid.* Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, *por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil*, D.O.C.E. núm. L 297, de 15.11.2001.

⁶⁸² Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013. En relación con ésta, véase la Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/762/UE, de 16 de octubre de 2014, *por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, y *por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom*, D.O.U.E. L 320, de 6.11.2014.

⁶⁸³ *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, hecho en Nuuk el 12 de mayo de 2011, disponible en https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/EDOC-3661-v1-ACMMDK07_Nuuk_2011_SAR_Search_and_Rescue_Agreement_signed_EN_FR_RU.PDF?sequence=5&isAllowed=y. Sobre los avances normativos en relación con el Ártico y el cambio climático puede consultarse CONDE PÉREZ, E., «Geopolítica del Ártico: el Derecho internacional ante los retos del cambio climático en la región», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 99-159.

Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic en 2013⁶⁸⁴ y el célebre Acuerdo de París a finales de 2015⁶⁸⁵.

355. Por lo que respecta a los trabajos realizados por iuspublicistas, la doctrina científica apenas ha tratado este tema de manera directa hasta 2001⁶⁸⁶, aunque con notables excepciones⁶⁸⁷. Los estudios sobre el tema no analizaban la cuestión de manera directa ni en todos o la mayor parte de sus aspectos, sino que por lo general se ha ofrecido una visión en función del tipo de catástrofe o bien centrada en el elemento de la compensación (en el seno de la responsabilidad)⁶⁸⁸, entre otros.

1.3.2. La labor de Naciones Unidas en la regulación y gestión de catástrofes desde finales del s. XX hasta la actualidad

356. Naciones Unidas constituye para muchos la organización internacional por excelencia en el panorama mundial dada su universalidad y la generalidad de sus fines. Por ello no podía obviarse un apunte particular, sobre el papel jugado por ésta –inclusive desde

⁶⁸⁴ Hecho en Kiruna, el 15 de mayo de 2013, entrada en vigor 25.3.2016 disponible en https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/EDOCS-2068-v1-ACMMSE08_KIRUNA_2013_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_signedAppendices_Original_130510.PDF?sequence=6&isAllowed=y.

⁶⁸⁵ *Acuerdo de París*, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, no publicado aún en *U.N.T.S.* (texto disponible en Decisión 1/CP.21, *Adopción del Acuerdo de París*, en *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones*, doc. NN.UU. FCCC/CP/2015/10/Add.1, de 29.1.2016, Anexo, pp. 23-40; copias certificadas fueron distribuidas por NN.UU. en su labor de Depositaria a través de la web de la Colección de Tratados de NN.UU. https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf); entrada en vigor de forma general el 4.11.2016 y para España el 11.2.2017, *B.O.E.* núm. 28, de 2.2.2017.

⁶⁸⁶ Año de aparición del estudio elaborado en el seno de la Academia de Derecho Internacional de La Haya bajo la dirección de los profesores CARON y LEBEN, citado en múltiples ocasiones.

⁶⁸⁷ Entre las que destacan el comité sobre Derecho Internacional Humanitario y Médico de la *International Law Association* que en 1970 comenzaría a trabajar sobre la asistencia en caso de catástrofe; vid. MACALISTER-SMITH, P., «Disaster Relief: Reflections on the Role of International Law», en *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 45 (1985), p. 34.

⁶⁸⁸ En este sentido CARON, D.-D., «Addressing...», *op. cit.*, p. 4.

antes de su existencia⁶⁸⁹– en la gestión y regulación internacional de las catástrofes⁶⁹⁰.

357. Según su norma fundacional no existe una atribución explícita a esta Organización de competencias en materia de gestión internacional de catástrofes⁶⁹¹. No obstante, en atención a sus fines y a la teoría de las competencias implícitas, se ha permitido que en la práctica se hayan ido aumentando las actuaciones de la Organización más allá de las expresamente recogidas en la Carta⁶⁹². Por ello, con base en el artículo 1 apartado 3 de la Carta, el fundamento jurídico de la competencia de NN.UU. en materia de catástrofes se basa en la cooperación internacional humanitaria y para el desarrollo⁶⁹³.

358. Al igual que con carácter general, existen dos tipos de funciones en materia de catástrofes que NN.UU. ha desarrollado desde sus orígenes: la normativa y la institucional⁶⁹⁴. Dicha dicotomía funcional se ha llevado a cabo por igual en los distintos órganos tanto principales como subsidiarios, sin que pueda hablarse de un único órgano o conjunto de ellos para cada una de las funciones. A continuación se expondrán los avances más representativos en cada dirección atendiendo al órgano que la realiza.

⁶⁸⁹ Nos referimos al frustrado intento de la Sociedad de Naciones para el establecimiento de la Unión Internacional de Socorro en 1927.

⁶⁹⁰ NN.UU. ha servido a la regulación de las catástrofes desde sus orígenes a través de distintas vías, desde sus propios órganos en la adopción de normas o instauración de mecanismos de gestión de catástrofes, hasta sirviendo de marco en el que distintos Estados adoptarían tratados en la materia; *vid.* FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, p. 24. Pueden verse algunas medidas en el seno de NN.UU. en materia de asistencia a emergencias en <http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations/Social-and-Humanitarian-Assistance-INTERNATIONAL-DISASTER-RELIEF.html>.

⁶⁹¹ *Vid.* TORROJA MATEU, H., «La Organización de las Naciones Unidas ante los desastres naturales», en REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio Hispano-Canadiense de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, p. 74.

⁶⁹² En este sentido TORROJA MATEU, H., «La Organización...», *op. cit.*, p. 74. La teoría de las competencias implícitas fue recogida por la C.I.J. en su Opinión Consultiva de 1949; *vid.* *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, pp. 179-180.

⁶⁹³ TORROJA MATEU, H. «La Organización...», *op. cit.*, p. 75.

⁶⁹⁴ Que TORROJA MATEU denominaría los poderes normativo y de acción; *vid.* TORROJA MATEU, H. «La Organización...», *op. cit.*, p. 76.

A. El papel de la Asamblea General. Especial referencia a las Conferencias Internacionales sobre reducción de catástrofes y la labor de la Comisión de Derecho Internacional

359. La mayor parte de la labor emanada de Naciones Unidas ha sido canalizada a través de su Asamblea General en la medida en que ésta constituye un órgano principal y motor de la Organización⁶⁹⁵, y ha adoptado diversas formas (Resoluciones, conferencias mundiales, trabajos de órganos subsidiarios como la C.D.I., o de oficinas y departamentos como la O.C.H.A., etcétera)⁶⁹⁶. La razón de este papel predominante la encontramos, como se ha visto en líneas anteriores, en el recelo de la comunidad internacional a dotarse de instrumentos con vinculación jurídica; de ahí los avances adoptados bajo la forma de Resoluciones de la Asamblea General que si bien reflejan la posición de la Organización, carecen de fuerza normativa según el tenor de la Carta de San Francisco⁶⁹⁷.

1) Aspecto institucional

360. Orgánicamente, las tareas de coordinación internacional en caso de catástrofe van a ser desarrolladas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), así como por los órganos subsidiarios que éstos creen⁶⁹⁸. Por ello, las Resoluciones de la A.G.N.U. van a jugar un papel muy relevante a nivel organizativo, pues serán el vehículo gracias al cual, por mandato de la Asamblea al Secretario General, se creen organismos subsidiarios tales como Oficinas, Planes o Fondos⁶⁹⁹. Una de las primeras Resoluciones dictadas en materia de

⁶⁹⁵ Pues se trata de su órgano plenario y el encargado de establecer la política general de la Organización.

⁶⁹⁶ Un listado de las Resoluciones e informes en el seno de NN.UU. en materia de catástrofes puede verse en <http://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports>.

⁶⁹⁷ Vid. párr. 188 de este trabajo.

⁶⁹⁸ Vid. al respecto TORROJA MATEU, H., «La Organización...», *op. cit.*, pp. 75, 77-78.

⁶⁹⁹ Como ocurrió con la creación de la U.N.D.R.O. a través de la Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI). La creación de órganos subsidiarios aparece en los artículos 7.2, 29, 68 y 107 de la Carta, y por parte de la A.G.N.U. expresamente en el art. 22.

catástrofes fue la Resolución 1753 (XVII) de 1962, para adoptar medidas en relación con el terremoto de Irán⁷⁰⁰. En este caso, se solicitaba por la Asamblea la asistencia en forma de ayuda económica y la cooperación en el estudio e investigación de terremotos. Esta resolución era dictada en el marco de la Tercera Comisión de la A.G.N.U., encargada de los asuntos sociales, culturales y humanitarios.

361. Hasta la década de 1960, la situación se caracterizó por la escasa presencia de la organización en la respuesta a las catástrofes, salvo por la participación de algunos de sus organismos especializados en materia de refugiados, alimentación, salud o cultura. Por ello, se hizo patente la necesidad de coordinación de las actividades de asistencia y centralización de los recursos financieros facilitados por la comunidad internacional o instituciones privadas a tal fin⁷⁰¹. Para ello se crea en 1971 un Coordinador del Socorro para Casos de Desastre y su Oficina⁷⁰² (la U.N.D.R.O.⁷⁰³). El Coordinador con la categoría de Secretario General Adjunto, fue establecido en un principio por un período de 5 años, aunque la necesidad de actuación debido a las numerosas catástrofes acaecidas motivó la ampliación de su mandato⁷⁰⁴.

⁷⁰⁰ Resolución A.G.N.U. 1753 (XVII), de 5 de octubre de 1962, *Medidas que han de tomarse como consecuencia del terremoto en el Irán*, doc. NN.UU. A/RES/1753 (XVII), de 5.10.1962.

⁷⁰¹ En este sentido *vid.* THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, pp. 340-341.

⁷⁰² Resolución A.G.N.U. 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI).

⁷⁰³ Por sus siglas en inglés Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, y cuya denominación en español es Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre.

⁷⁰⁴ Desde su creación se ha recordado la utilidad y necesidad de mejora de la U.N.D.R.O. en numerosas resoluciones de la A.G.N.U.; *vid.* Resolución 3243 (XXIX) de 29 de noviembre de 1974, *Fortalecimiento de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en caso de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/3243(XXIX); Resolución 34/55, de 29 de noviembre de 1979, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/34/55; Resolución A.G.N.U. 36/225, de 17 de diciembre de 1981, *Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole*, doc. NN.UU. A/RES/36/225; Resolución A.G.N.U. 37/144, de 17 de diciembre de 1982, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/37/144; Resolución A.G.N.U. 39/207, de 17 de diciembre de 1984, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/39/207; Resolución A.G.N.U. 41/201, de 8 de diciembre de 1986, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/41/201; Resolución A.G.N.U. 45/221, de 21 de diciembre de

362. Más adelante, en 1991 se demanda por parte de la Asamblea General en su Resolución 46/182⁷⁰⁵ el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de Naciones Unidas. Poco después el Secretario General establecerá un Departamento de Asuntos Humanitarios (D.H.A.) que sustituiría a la U.N.D.R.O. Igualmente, se instaura un Comité Permanente entre Organismos (*Inter-Agency Standing Committee*, en adelante I.A.S.C.) para coordinar la respuesta por parte de las organizaciones operacionales a las situaciones de emergencia⁷⁰⁶. Las razones de esta reforma se centrarían por un lado en la expansión del número de situaciones de catástrofe que se venían produciendo así como en los nuevos desafíos y prioridades en la asistencia humanitaria⁷⁰⁷.

363. Tras la reforma de la Secretaría en 1998⁷⁰⁸, se reestructura el D.H.A. que será sustituido por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (O.C.H.A. o U.N.O.C.H.A.)⁷⁰⁹. Periódicamente la O.C.H.A. elabora un Plan Estratégico en el que establece sus objetivos generales y estratégicos. En el último, correspondiente al período 2014-2017⁷¹⁰, se pone el foco en la mejora de la ayuda humanitaria así como en la efectividad de la respuesta a las crisis por las organizaciones humanitarias.

1990, *Fortalecimiento de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/45/221.

⁷⁰⁵ Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182.

⁷⁰⁶ Vid. Resolución A.G.N.U. 46/182, de 19 de diciembre de 1991, Anexo, párr. 38; y NACIONES UNIDAS, *The United Nations Today*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2008, p. 266.

⁷⁰⁷ En este sentido THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...», *op. cit.*, p. 342.

⁷⁰⁸ Véase *Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/51/950, de 14.7.1997, párr. 77.

⁷⁰⁹ Vid. la página web <http://www.unocha.org/>.

⁷¹⁰ Vid. *OCHA Strategic Plan 2014-2017*, disponible en <http://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20SF%202014-2017%20Strategic%20Plan.pdf>.

2) Aspecto normativo

364. En cuando a su función normativa, la Asamblea General ha desplegado su actividad en numerosos ámbitos, mediante la elaboración⁷¹¹ y el fomento de la adopción de tratados internacionales; la organización de distintas conferencias mundiales centradas en la reducción del riesgo de catástrofe⁷¹²; así como las reuniones de alto nivel organizadas normalmente en paralelo a las sesiones de la Asamblea General. Aquí, destacamos la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General en su 60º período de sesiones «Cumbre Mundial 2005»⁷¹³, en la que se adoptaron compromisos en materia de asistencia en caso de catástrofes, en concreto la creación del Fondo central para la acción en casos de emergencia (C.E.R.F., por sus siglas en inglés)⁷¹⁴.

365. Igualmente, debe destacarse la proclamación en su Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989 del *Decenio Internacional para la*

⁷¹¹ Como el intento de Convención realizada en el marco de la U.N.D.R.O. en 1984, que marcó un punto de inflexión referido a las distintas reglas que podría contener un tratado de esta naturaleza (vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 15); o la Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, doc. A/AC.241/24, de 12.9.1994.

⁷¹² Así, entre muchas otras, la Cumbre Humanitaria Mundial, en cuyos documentos preparatorios se reclamaba que se tuviese en cuenta a la población afectada en caso de desastre, que los gobiernos estableciesen convenios internacionales en materia de preparación y respuesta para amenazas naturales con la comunidad internacional; vid. WORLD HUMANITARIAN SUMMIT SECRETARIAT, *Restoring Humanity: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit*, New York, United Nations, 2015, disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Restoring%20Humanity-%20Synthesis%20of%20the%20Consultation%20Process%20for%20the%20World%20Humanitarian%20Summit.pdf>.

⁷¹³ Celebrada del 14 al 16 de septiembre de 2005, en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York. Véase sobre ésta <http://www.un.org/spanish/summit2005/>.

⁷¹⁴ El *Central Emergency Response Fund* fue creado en marzo de 2006 como mejora del instrumento de financiación previo *Central Emergency Revolving Fund*. El C.E.R.F. es un mecanismo integrado en la O.C.H.A. para la recepción de donaciones provenientes de entidades públicas o privadas; tiene el objetivo de recaudar 450 millones de dólares anuales que son empleados en la respuesta inmediata a emergencias. Sobre el fondo véanse NACIONES UNIDAS, *The United Nations Today*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2008, pp. 17 y 268; la aprobación por la A.G.N.U. de los compromisos de la cumbre en Resolución A.G.N.U. 60/1, de 16 de septiembre de 2005, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, doc. NN.UU. A/RES/60/1, de 24.10.2005; o su página web <http://www.unocha.org/cerf/>.

reducción de los desastres naturales (D.I.R.D.N.) y el Marco Internacional de Acción⁷¹⁵. El objetivo del Decenio es

«Reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por desastres naturales como terremotos, vendavales (ciclones, huracanes, tornados, tifones), maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios y otras calamidades de origen natural, tales como la plaga de saltamontes y de la langosta»⁷¹⁶.

366. La idea que comenzó aquí y que perdura en las iniciativas sobre reducción de catástrofes hasta nuestros días es la de cambio de paradigma, desde la imposibilidad de actuar frente a las catástrofes naturales hasta el conocimiento de que sí puede disminuirse el riesgo de que se produzcan. De ahí que desde estas épocas se comenzase a poner el foco en las actividades en materia de prevención y no tanto en las de respuesta una vez producida la catástrofe.

367. La Conferencia Internacional de Yokohama (Japón) de 1994 se celebró para evaluar las metas alcanzadas por el Decenio en el meridiano de su mandato y proponer mejoras de actuación. En el Informe final aprobado en la Conferencia se contiene la *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción*⁷¹⁷, en la que se proponen como líneas estratégicas, principalmente: 1) propiciar un mayor uso de las ciencias sociales en

⁷¹⁵ Resolución A.G.N.U. 44/236, de 22 de diciembre de 1989, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/44/236. Proclamación que ya vendría auspiciada por designación en 1987 del decenio 1990 para «la especial atención al fomento de la cooperación internacional en la esfera de la reducción de los desastres naturales»; *vid.* Resolución A.G.N.U. 42/169, de 11 de diciembre de 1987, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/42/169, apartado 3.

⁷¹⁶ Resolución A.G.N.U. 42/169, de 11 de diciembre de 1987, apartado 4.

⁷¹⁷ *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994)*, doc. NN.UU. A/CONF.172/9, de 27.9.1994, Resolución 1, Anexo I.

lugar de las ciencias naturales que venían encabezando la visión científica en la elaboración de políticas; 2) la mejora de las normas internas de los Estados en materia de R.R.D.; 3) el fortalecimiento de redes regionales para la cooperación técnica y el intercambio de información; 4) cambio en el enfoque de las medidas de prevención, desde aquéllas centradas en los preparativos de emergencia hacia las enfocadas en la reducción de los factores de vulnerabilidad y riesgo.

368. Al final de la década se llevarían a cabo sendos encuentros con el objetivo de discutir sobre el futuro del Decenio: por un lado, en el seno del ECOSOC, y por otro el Foro Programático del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales celebrado en Ginebra del 5 al 9 de julio de 1999. Todo ello junto con otras reuniones a nivel regional⁷¹⁸.

369. Aproximándose el término del D.I.R.D.N., la continuación en el desarrollo normativo y político en materia de catástrofes vendría con la adopción de la *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres* (E.I.R.D.), establecida por la Resolución 54/219⁷¹⁹, así como el Marco

⁷¹⁸ Véase v. gr. las reuniones en Europa (Praga, junio de 1998 y Londres, junio de 1998); la Séptima reunión anual regional del Pacífico Sur sobre desastres (Nuku'alofa, Tonga, julio de 1998); la Conferencia regional para la CEI y los países de Europa central y oriental (Yerevan, septiembre de 1998); la Reunión regional DIRDN-CESPAP para Asia (Bangkok, febrero de 1999); Prevención y reducción de desastres naturales en el Mediterráneo (Valencia, mayo de 1999); la Reunión regional DIRDN-PNUMA para África (Nairobi, mayo de 1999); la Reunión Hemisférica del DIRDN: Hacia la Reducción de los Desastres en el Siglo XXI en las Américas (San José, Costa Rica del 31 de mayo al 5 de junio de 1999); así como un conjunto de reuniones temáticas como la Reunión intergubernamental sobre telecomunicaciones en casos de emergencia (Tampere, Finlandia, junio de 1998); la Conferencia internacional sobre alerta temprana (Potsdam, Alemania, septiembre de 1998); el Seminario internacional sobre reducción de desastres naturales en las carreteras en los países mediterráneos (Estambul, octubre de 1998); la Primera reunión intergubernamental de expertos sobre El Niño (Guayaquil, Ecuador, noviembre de 1998); la Conferencia sobre peligros naturales de montaña (Grenoble, abril de 1999); y la conferencia sobre Prevención de desastres naturales: planificación del uso de la tierra y desarrollo sostenible (París, junio de 1999).

⁷¹⁹ Resolución A.G.N.U. 54/219, de 22 de diciembre de 1999, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*, doc. NN.UU. A/RES/54/219, de 3.2.2000. Completada con la Resolución A.G.N.U. 56/195, de 21 de diciembre de 2001, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/56/195, de 21.1.2002. Igualmente, mediante la Resolución 54/219 se crearía el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres (párr. 4).

de acción para su aplicación⁷²⁰. Tras una evaluación de los frutos del Decenio, la Estrategia creada debería:

- «a) Proporcionar las condiciones óptimas para garantizar que la promoción de la reducción de desastres tenga un carácter consultivo e interinstitucional;
- b) facilitar el diálogo permanente con los ámbitos de la asistencia humanitaria y el desarrollo sostenible y fomentar las sinergias y la complementariedad entre ambas; y
- c) dar preeminencia a los objetivos de reducción de los desastres dentro del marco de las Naciones Unidas»⁷²¹.

Igualmente, la E.I.R.D. desarrolla distintos aspectos relacionados con la prevención en caso de catástrofe. De este modo, a nivel conceptual, destaca la creación de un grupo de trabajo formado por expertos internacionales sobre terminología (el O.I.E.W.G.), cuya primera reunión formal tuvo lugar en Ginebra los días 29-30 de septiembre de 2015⁷²² y cuyos trabajos finalizaron en 2016⁷²³.

370. Junto con la Estrategia se establece una Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, más adelante conocida como Oficina de NN.UU. para la Reducción del Riesgo de Desastre (U.N.I.S.D.R., por sus siglas en inglés) con el objetivo de servir de punto focal en materia de reducción de catástrofes naturales en el sistema de NN.UU., así como desarrollar la cooperación con las organizaciones regionales⁷²⁴. El fin de la secretaría sería «la promoción, la formulación de políticas y la coordinación de las

⁷²⁰ Contenido en *Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/56/68-E/2001/63, de 8.5.2001 y Corr.1.

⁷²¹ *Recomendaciones sobre los arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas después de la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/54/136-E/1999/89, de 18.6.1999, párr. 24, p. 13.

⁷²² Vid. <http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group/>.

⁷²³ Con la adopción de las *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit.

⁷²⁴ Vid. la Resolución A.G.N.U. 56/195, de 21 de diciembre de 2001, párr. 6.

actividades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de la reducción de desastres naturales»⁷²⁵.

371. La E.I.R.D. es examinada en la Segunda Comisión de la A.G.N.U. al tratar el tema relativo al desarrollo sostenible⁷²⁶. Esta Comisión recomienda anualmente a la A.G. la adopción de una resolución sobre reducción del riesgo de desastre. Hasta entonces, la Asamblea adoptaba las medidas propuestas por el Secretario General encaminadas a perdurar las políticas del Decenio⁷²⁷.

372. La Asamblea General ha seguido analizando la cuestión en los sucesivos períodos de sesiones⁷²⁸. Además, vio con agrado la adopción del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015⁷²⁹, y posteriormente del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030⁷³⁰. Éste último exige una acción coordinada de la familia de

⁷²⁵ Ello a través de las siguientes funciones: «a) Actuar dentro del sistema de las Naciones Unidas como el centro de coordinación de estrategias y programas de reducción de desastres naturales y asegurar las sinergias entre las estrategias de reducción de los desastres naturales y las que se aplican en los ámbitos económicos y humanitarios; b) Apoyar al grupo de trabajo interinstitucional en la formulación de políticas de reducción de desastres naturales; c) Hacer comprender en todo el mundo la necesidad de reducir los efectos negativos de los peligros naturales por medio de campañas de promoción; d) Actuar como un centro internacional de difusión e intercambio de información y conocimientos sobre estrategias de reducción de desastres; e) Respalidar las políticas y actividades de promoción de los comités nacionales para la reducción de desastres naturales»; *vid. Recomendaciones sobre los arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas después de la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/54/136-E/1999/89, de 18.6.1999, párr. 21, p. 7.

⁷²⁶ Véase el programa de trabajo de ésta para el 71^{er} período de sesiones de la A.G. en el doc. NN.UU. A/C.2/70/L.1, de 8.9.2015; el Programa definitivo del septuagésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General se encuentra en el doc. NN.UU. A/72/251, de 15.9.2017.

⁷²⁷ *Vid.* Resolución A.G.N.U. 54/219, de 22 de diciembre de 1999, y las propuestas del S.G.N.U. contenidas en *Recomendaciones sobre los arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas después de la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/54/136-E/1999/89, de 18.6.1999.

⁷²⁸ Véanse las Resoluciones A.G.N.U. 56/194, 56/195, 57/255, 57/256, 58/214, 58/215, 59/231, 59/232, 59/233, 60/195, 60/196, 61/198, 61/199, 61/200, 62/192, 63/215, 63/216, 63/217, 64/200, 65/157, 65/158, 66/199, 67/208, 67/209, 68/99, 68/211, 69/219, 69/283, 69/284, 70/110, 70/203, 70/204 y 71/226.

⁷²⁹ Declaración de Hyogo y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, aprobados por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Hyogo, Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 (Resolución 60/195).

⁷³⁰ Declaración de Sendai y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobados por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015 (reproducidas en Resolución A.G.N.U. 69/283, de 3 de junio de 2015).

NN.UU. y las acciones de los Estados Miembros, mediante un uso eficiente de los recursos⁷³¹. Desde entonces las políticas sobre reducción de catástrofes se encaminan en consonancia con el Marco de Sendai y se centran en su aplicación⁷³². Desde su 71º período de sesiones los esfuerzos de la Asamblea General se canalizan en la implantación del «Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia: “Hacia un enfoque integrado del desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos”»⁷³³ vinculado con la Agenda 2030⁷³⁴ y el *Acuerdo de París*.

3) Conferencias mundiales

373. La conferencia de Yokohama de 1994 a la que nos hemos referido más arriba⁷³⁵ constituye la primera de tres Conferencias Mundiales de NN.UU. sobre catástrofes (W.C.D.R. por sus siglas en inglés de *United Nations World Conference on Disaster Risk*). La Segunda y la Tercera se celebraron en 2005 y 2015, respectivamente; ambas tuvieron lugar en el marco de la E.I.R.D. quien además hizo las funciones de secretaria y coordinación⁷³⁶. En las conferencias existe una amplia participación de sectores afectados y/o relacionados con la gestión de catástrofes, tales como la sociedad civil, O.N.G., organizaciones gubernamentales, y el sector privado.

⁷³¹ Vid. *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/71/230, de 29.7.2016, párr. 23, p. 8.

⁷³² Sobre la aplicación del Marco de Sendai resultan de interés los distintos Informes del Secretario General al respecto, siendo el más reciente de julio de 2017; vid. *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/72/259, de 31.7.2017.

⁷³³ Vid. *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/71/230, de 29.7.2016, pp. 8-10.

⁷³⁴ Establecida en la Resolución A.G.N.U. 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015, doc. NN.UU. S/RES/70/1, de 21.10.2015.

⁷³⁵ Vid. párrafo 367 de este trabajo.

⁷³⁶ Vid. Resolución A.G.N.U. 58/214, de 23 de diciembre de 2003, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/58/214, de 27.2.2004, apartado 12, p. 3.

374. La Segunda W.C.D.R. tuvo lugar en Kobe, Prefectura de Hyogo, Japón del 18 al 22 de enero de 2005⁷³⁷. Los objetivos con los que se convocó fueron, principalmente, examinar el estado de la cuestión tras la Estrategia de Yokohama y actualizar las políticas en materia de reducción de catástrofes que deberán establecerse en el siglo XXI⁷³⁸. Fruto de esta conferencia se adoptó la Declaración y Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 bajo el nombre de *Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*⁷³⁹. Dicho Marco de Acción puso el foco en la adopción de medidas sistemáticas para la «reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Puso de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres»⁷⁴⁰. El enfoque que se propuso abarcaría no sólo a las catástrofes de origen natural sino también a las antrópicas conexas, poniendo de relieve la necesidad de realizar un enfoque global a la reducción de catástrofes como ya se planteara en la Estrategia de Yokohama. Fruto del objetivo estratégico de mejora de los sistemas de alerta temprana, se puso en marcha tras la conferencia un Programa de

⁷³⁷ Su página web es accesible en <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/wcdr-index.htm>.

⁷³⁸ Concretamente, se pretendía: «a) Concluir el examen de la Estrategia de Yokohama y su Plan de Acción, con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI; b) Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de Johannesburgo”) sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre; c) Intercambiar las mejores prácticas y enseñanzas para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas; d) Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación; e) Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de Johannesburgo»; *vid.* Resolución A.G.N.U. 58/214, de 23 de diciembre de 2003, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/58/214, de 27.2.2004, p. 3.

⁷³⁹ *Declaración de Hyogo*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 1, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1; y *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1.

⁷⁴⁰ *Vid.* Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1, p. 6.

alerta temprana internacional (*International Early Warning Programme*)⁷⁴¹.

375. La revisión y actualización del Marco de Hyogo vendrían con el Marco Post-2015 para la reducción del riesgo de catástrofe (*Post-2015 Framework for disaster risk reduction*) y la celebración de la Tercera Conferencia Mundial sobre reducción del riesgo de desastres celebrada en Sendai, Prefectura de Miyagi (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015⁷⁴². El resultado de la Conferencia se plasmó en la adopción de la *Declaración de Sendai* y el *Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, que fueron respaldados por la Asamblea General en su Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015⁷⁴³. El Marco de Sendai se adopta con el reconocimiento del aumento de las catástrofes y su impacto a nivel mundial y el compromiso de «intensificar nuestros esfuerzos para fortalecer la reducción del riesgo de desastres con el fin de reducir la pérdida de vidas y bienes derivada de los desastres en todo el mundo»⁷⁴⁴. Éste se compone de 7 objetivos y 4 prioridades de acción.

376. Las medidas reclamadas por la Secretaría General para la aplicación del Marco de Sendai incluirían, entre otras, «el establecimiento o mejora de los sistemas para registrar las pérdidas ocasionadas por los desastres con una base de datos», poner en marcha evaluaciones de los peligros, el nivel de vulnerabilidad y una estimación del riesgo de catástrofes, «la adopción de políticas nacionales y marcos normativos con estrategias y objetivos claramente definidos»⁷⁴⁵.

⁷⁴¹ Vid. *Global Early Warning System launched at Conference on Disaster Reduction*, Press Release 19 January 2005, Centro de Noticias de NN.UU., disponible en <https://www.un.org/press/en/2005/iha998.doc.htm>.

⁷⁴² Resolución A.G.N.U. 67/209, de 21 de diciembre de 2012, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/67/209, de 12.3.2013, apartado 10, p. 3.

⁷⁴³ Resolución A.G.N.U. 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015.

⁷⁴⁴ Declaración de Sendai, apartado 1; vid. Resolución A.G.N.U. 69/283, de 3 de junio de 2015, p. 1.

⁷⁴⁵ En concreto, se requiere de la U.N.I.S.D.R.: «la preparación de exámenes periódicos sobre los progresos realizados, en particular para la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y, según corresponda, de forma oportuna, junto con el proceso de seguimiento de las Naciones Unidas; el apoyo a la elaboración de indicadores y mecanismos de seguimiento coherentes mundiales y regionales y

377. Una de las preocupaciones del Marco de Sendai la constituye la necesidad de coordinación por parte de las organizaciones internacionales dedicadas a gestionar las catástrofes en uno u otro aspecto mediante un uso eficiente de los recursos. En este sentido, se actualizó el Plan de Acción de NN.UU. sobre la reducción del riesgo de catástrofes denominado «Hacia un enfoque integrado del desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos»⁷⁴⁶.

378. El Marco de Sendai continúa en la senda marcada desde la proclamación del D.I.R.D.N., acentuando la atención en la prevención a través de medidas de alerta temprana, y no sólo en la prevención o respuesta a la catástrofe⁷⁴⁷. Sin embargo, una de las grandes dificultades en cualquier iniciativa de NN.UU. en materia de catástrofes

en coordinación, cuando corresponda, con otros mecanismos pertinentes para el desarrollo sostenible y el cambio climático; y la actualización del sistema existente de seguimiento de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo basado en la web; la participación activa en la labor del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la elaboración de orientaciones prácticas con base empírica para la aplicación, en estrecha colaboración con los Estados y mediante la movilización de expertos; el fortalecimiento de una cultura de prevención entre los actores pertinentes por medio del apoyo a la elaboración de normas a cargo de expertos y organizaciones técnicas, las iniciativas de promoción y la difusión de información sobre los riesgos, las políticas y las prácticas relativas al riesgo de desastres, así como por medio de la educación y la capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres a través de organizaciones afiliadas; el apoyo a los países, entre otras cosas mediante las plataformas nacionales o sus equivalentes, para que elaboren planes nacionales y el seguimiento de las tendencias y los modelos de riesgo de desastres, pérdidas y repercusiones; la convocatoria de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y el apoyo a la organización de plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres en cooperación con las organizaciones regionales; la toma de la iniciativa para la revisión del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia; la facilitación de la mejora del Grupo Asesor Científico y Técnico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como la continuación de los servicios a dicho grupo, en su labor científica y técnica relativa a la reducción del riesgo de desastres; la puesta en marcha, en estrecha coordinación con los Estados, de la actualización de la publicación titulada “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”, en consonancia con la terminología convenida por los Estados; y el mantenimiento del registro de compromisos de los actores pertinentes »; *vid.* recomendaciones en *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/71/230, de 29.7.2016, p. 25.

⁷⁴⁶ El Plan fue establecido por el *United Nations System Chief Executives Board for Coordination* (C.E.B.) tras la recomendación del High Level Committee on Programmes (HLCP), en su sesión de abril de 2013, y está disponible en el documento *United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience*, United Nations System Chief Executives Board for Coordination, 2013, disponible en http://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf. El documento revisado en 2017 es accesible en NACIONES UNIDAS, *United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience: Towards a Risk-informed and Integrated Approach to Sustainable Development*, UNISDR, junio 2017, disponible en http://www.preventionweb.net/files/49076_unplanofaction.pdf.

⁷⁴⁷ *Vid.* ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo... op. cit.*, p. 8.

que quedó patente desde el D.I.R.D.N. sigue siendo la financiación de éstas, pues dependen de los fondos creados al respecto y las aportaciones voluntarias de entidades gubernamentales o privadas⁷⁴⁸.

379. Junto con las conferencias mundiales encontramos la *Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres* (Plataforma Global)⁷⁴⁹ que a través de foros o reuniones permite la revisión del avance de los compromisos y la implementación en materia de reducción del riesgo de catástrofes. La Plataforma constituye «el principal foro mundial para la coordinación del asesoramiento estratégico y la creación de asociaciones para la reducción del riesgo de desastres»⁷⁵⁰. Desde su establecimiento en 2006⁷⁵¹ la Plataforma Global se ha reunido en sesiones bianuales en 5 ocasiones (2007, 2009, 2011, 2013, 2017)⁷⁵². En 2015 no se reunió la Plataforma por encontrarse representada en la III W.C.D.R. de Sendai. Se prevé que la próxima reunión se realice en Suiza en 2019.

380. La Plataforma Global celebró su quinto período de sesiones en Cancún, México del 22 al 26 de mayo de 2017. Ésta supuso la primera revisión de los logros alcanzados en el seno del Marco de Sendai. Durante la reunión se reafirmaron una serie de prioridades en la reducción del riesgo de catástrofe: incrementar sustancialmente el número de países con estrategias locales y nacionales de reducción del riesgo de catástrofe, fomentar la coherencia con las agendas de desarrollo sostenible y de cambio climático, e impulsar iniciativas de

⁷⁴⁸ Vid. SMITH, K., *Environmental Hazards...*, op. cit., p. 343.

⁷⁴⁹ Véase sobre la misma <http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/about>.

⁷⁵⁰ Resolución A.G.N.U. 67/209, de 21 de diciembre de 2012, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/67/209, de 12.3.2013, p. 2.

⁷⁵¹ A través de la Resolución 61/198 la Asamblea General «observa la propuesta de crear una Plataforma Mundial para la Reducción de los Desastres como mecanismo que reemplazará el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres y, teniendo en cuenta la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, decide que la Plataforma Mundial tendrá el mismo mandato que el referido Equipo de Tareas, y pide al Secretario General que, en su próximo informe, incluya información sobre la Plataforma Mundial para que la Asamblea General la examine»; vid. Resolución 61/198, de 20 de diciembre de 2006, *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/61/198, de 16.2.2007, Parte dispositiva, párr. 15.

⁷⁵² A excepción del último foro celebrado en Cancún (México), la Plataforma se ha venido reuniendo en Ginebra.

cooperación internacional entre agentes privados o grupos de Estados en materia de infraestructuras críticas⁷⁵³.

381. Los resultados de esta sesión fueron, junto con un amplio número de publicaciones⁷⁵⁴, una serie de compromisos programáticos recogidos en el documento: *The Cancun High-Level Communiqué – Ensuring the resilience of infrastructure and housing*, adoptado el 24 de mayo de 2017⁷⁵⁵. Respecto de éstos, debemos destacar, por un lado, la inclusión expresa de medidas en materia de reconstrucción (en concreto relativas al llamado *Building Back Better*), y por otro, la concreción que suele romper con la tónica de generalidad en este tipo de resoluciones. Así, destaca el compromiso de establecer como requisito previo para la inversión en infraestructuras una evaluación de riesgo de catástrofe⁷⁵⁶.

4) La labor de la C.D.I.

382. Conforme a la letra a) del apartado 1 del artículo 13 de la Carta de Naciones Unidas, la Asamblea General promoverá estudios para «impulsar el desarrollo progresivo del Derecho internacional y su codificación». Con este fin creó el 21 de noviembre de 1947, mediante la Resolución 174(II)⁷⁵⁷, la Comisión de Derecho Internacional como órgano subsidiario de la Asamblea General. La Comisión se rige por su Estatuto⁷⁵⁸ adoptado como Anexo de la Resolución 174(II) –con sus

⁷⁵³ Vid. *Chair's Summary: From Commitment to Action*, Cancun, 26 de mayo de 2017, disponible en http://www.preventionweb.net/files/53989_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf.

⁷⁵⁴ Accesibles a través de *preventionweb* en <http://www.preventionweb.net/tags/pw:GP2017pubs/Publications%20launched%20at%20the%202017%20Global%20Platform#hits=20&sortby=default&view=pw&filter=usertags%3A%5E%22pw%3AGP2017pubs%22%24>.

⁷⁵⁵ Reproducido en los *Proceedings* de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2017, celebrada en Cancún, México del 22 al 26 de mayo de 2017, disponible en http://www.unisdr.org/files/55465_globalplatform2017proceedings.pdf.

⁷⁵⁶ Letra e).

⁷⁵⁷ Resolución 174(II), de 21 de noviembre de 1947, *Establecimiento de una Comisión de Derecho Internacional*, doc. NN.UU. A/RES/174(II).

⁷⁵⁸ NACIONES UNIDAS, *Statute of the International Law Commission 1947 [Estatuto de la Comisión de Naciones Unidas de 1947]*, adoptado por Resolución de la Asamblea General 174 (II), de 21 de noviembre de 1947, y tras las reformas operadas por las Resoluciones 485 (V), de 12 de diciembre de

enmiendas– y su función es la de realizar estudios y recomendaciones con el objetivo de impulsar el desarrollo progresivo del Derecho internacional y su codificación⁷⁵⁹.

383. La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas no se había ocupado del estudio de la regulación internacional de las catástrofes (al menos de manera directa) hasta la inclusión en su programa de trabajo en el año 2007 del tema «Protección de las personas en caso de desastre»⁷⁶⁰. En 2006⁷⁶¹ la Comisión había incluido el tema en el programa de trabajo a largo plazo a propuesta del Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo⁷⁶² (en adelante G.T.)⁷⁶³. Este tema fue propuesto en primer término por el camerunés Maurice KAMTO en 2004 bajo la rúbrica «la protección internacional de

1950, 984 (X), de 3 de diciembre de 1955, 985 (X), de 3 de diciembre de 1955 y 36/39, de 18 de noviembre de 1981, 2005 (versión consolidada sólo disponible en inglés y francés).

⁷⁵⁹ Artículo 1 apartado 1 de su Estatuto. Existen diferentes estudios jurídicos que han versado sobre la C.D.I. y su labor, entre los que destacamos: BRIGGS, H. W., *The International Law Commission*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1965; JENNINGS, R.-Y., «The Progressive Development of International Law and its Codification», en *British Yearbook of International Law*, vol. 24 (1947) p. 301; JENNINGS, R.-Y., «The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law», en *American Journal of International Law*, vol. 42 (1948), p. 66; LIANG, Y.-L., «Le Développement et la codification du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 73, 1948-II, p. 411; ROSENNE, S., «The International Law Commission 1940-59», en *British Yearbook of International Law*, vol. 36 (1960), p. 104; BADIA MARTÍ, A., SAURA ESTAPÀ, J. y FERNÁNDEZ PONS, X., «La aportación de las Naciones Unidas a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional», en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, núm. 2, Madrid, 1995, pp. 121-174; RAO, P.-S., «The International Law Commission», en Wolfrum, R. (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008; NACIONES UNIDAS, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 7ª ed., Nueva York, 2009; WOOD, Sir M., «Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional», en *United Nations Audiovisual Library of International Law*, recurso electrónico, 2009, disponible en <http://legal.un.org/avl/ha/silc/silc.html>.

⁷⁶⁰ En su 59º período de sesiones.

⁷⁶¹ En su 58º período de sesiones.

⁷⁶² El Grupo de Trabajo se creó el 1 de mayo de 2002 (en el 54º período de sesiones de la C.D.I.) por el Grupo de Planificación (vid. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo cuarto período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 10 y Corrección*, docs. NN.UU. A/57/10 (Supp.), p. 247 y A/57/10/Corr.1 de 25.10.2002, respectivamente) con el objetivo de estudiar y proponer posibles temas objeto de estudio por la C.D.I. (vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 3).

⁷⁶³ Vid. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, p. 468.

personas en situaciones críticas»⁷⁶⁴, y posteriormente en 2006, por la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas se presentaron propuestas sobre el «Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre»⁷⁶⁵. Finalmente, el 1 de junio de 2007, en su 2929ª sesión, la Comisión decidió comenzar el estudio en profundidad del tema incluyéndolo en su programa de trabajo, pero dotándolo de un enfoque *antropocéntrico*, como demuestra su denominación final «Protección de las personas en caso de desastre»⁷⁶⁶, por el momento sin conocerse las razones⁷⁶⁷; al mismo tiempo se decidió nombrar Relator Especial del mismo a Eduardo VALENCIA-OSPINA⁷⁶⁸. Esta inclusión fue respaldada por la Asamblea General mediante sus Resoluciones 61/34 y 62/66, sobre la labor de la C.D.I. en 2006 y 2007, respectivamente⁷⁶⁹, y la Sexta

⁷⁶⁴ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 3. En los archivos de la División de Codificación de Naciones Unidas puede encontrarse copia de esta propuesta a la que no se ha podido tener acceso por ser un documento interno de la Comisión.

⁷⁶⁵ El Anexo C reproduce como resumen del tema la propuesta de la Secretaría que lleva como título «Protección de las personas en casos de desastre»; vid. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, Anexo C, pp. 519 y ss.

⁷⁶⁶ De este modo lo indica VALENCIA-OSPINA en su Informe Preliminar al señalar que el ámbito de aplicación del estudio de la C.D.I. no se formularía sobre las catástrofes en términos generales, sino relacionado exclusivamente con las consecuencias en las personas (vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 3).

⁷⁶⁷ El motivo por el cual se ha optado por este enfoque restrictivo, que difiere de la «asistencia en caso de catástrofe» como se propuso por la Secretaría, no aparece en la documentación oficial de la Comisión, vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 5. No obstante creemos que tanto uno como otro son enfoques demasiado restrictivos para el estudio de la cuestión. La regulación en caso de catástrofes debe adoptar un enfoque amplio no reducido a la esfera de afección de las personas, a sus derechos o a las cuestiones en una fase concreta como es la respuesta inmediata (pese a ser una de las más relevantes). Como se ha defendido anteriormente (vid. Capítulo I de este trabajo), el estudio de las catástrofes debe adoptar una perspectiva desde la que pueda ofrecerse una regulación amplia de las catástrofes, tanto desde el punto de vista horizontal (las fases en la gestión de la catástrofe) como desde el punto de vista vertical (las cuestiones formales, sustantivas y personales afectadas por la regulación).

⁷⁶⁸ NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo noveno período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/62/10, p. 214.

⁷⁶⁹ Vid. Resolución AGNU 62/66, de 6 de diciembre de 2007, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 59º período de sesiones*, doc. NN.UU. A/RES/62/66, de 6.1.2008 y Resolución AGNU 61/34, de 4 de diciembre de 2006, *Informe de la Comisión de Derecho*

Comisión⁷⁷⁰. En agosto de 2007 le fue encargado a la Secretaría de NN.UU. un estudio de carácter sumario sobre «la protección de las personas en caso de desastre» *a priori* centrado en las catástrofes naturales⁷⁷¹, que constituirá la base sobre la que había de trabajar la Comisión⁷⁷². Tras dicho estudio, en 2008 vio la luz el primero –de los ocho Informes del Relator Especial⁷⁷³– dedicado a ofrecer un marco de aplicación general sobre el tema⁷⁷⁴.

384. Según recoge VALENCIA-OSPINA en su Informe Preliminar (pese a tratarse éste de un estudio preparatorio), los trabajos de la C.D.I. deben centrarse en las «consecuencias jurídicas de los desastres [...] relacionadas con la protección de las personas»⁷⁷⁵, es decir, la persona víctima de una catástrofe se constituye en eje principal del estudio de la Comisión. Los trabajos deben permitir establecer un modelo de

Internacional sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones, doc. NN.UU. A/RES/61/34, de 18.12.2006.

⁷⁷⁰ Como se desprende de las intervenciones favorables de sus representantes, con la sola excepción de Portugal, pese a no ofrecer argumentos para esta posición (*vid.* doc. NN.UU. A/C.6/62/SR.19, de 31.1.2008, p. 13); así COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 4. *Vid.* las intervenciones en las Actas resumidas de las sesiones publicadas como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documentos de NN.UU. A/C.6/62/SR.18, de 28.1.2008; A/C.6/62/SR.19, de 31.1.2008; A/C.6/62/SR.20, de 23.1.2008; A/C.6/62/SR.21, de 4.2.2008; A/C.6/62/SR.22, de 31.1.2008; A/C.6/62/SR.23, de 29.1.2008; A/C.6/62/SR.24, de 31.1.2008; A/C.6/62/SR.25, de 1.2.2008 y A/C.6/62/SR.26, de 13.12.2007; éstos así como los demás documentos del 62º período de sesiones de la Sexta Comisión pueden encontrarse en línea en: <http://www.un.org/es/ga/sixth/62/documentation.shtml>.

⁷⁷¹ *Vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo noveno período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/62/10, p. 220.

⁷⁷² El estudio fue publicado como COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 1, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.1, de 26.2.2008; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 2, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.2, de 31.3.2008; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 3, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.3, de 19.6.2008.

⁷⁷³ Pueden consultarse los Informes del Relator Especial así como el resto de documentos emanados por la C.D.I. en este tema en su página web: <http://legal.un.org/ilc/guide/gfra.htm>.

⁷⁷⁴ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 5.

⁷⁷⁵ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 5.

actuación para con las personas víctimas de una catástrofe, un catálogo de derechos relativos al socorro y protección; lo que sería lo mismo, desde una perspectiva más amplia, deben servir como encuadre jurídico de base a las acciones de socorro internacional en caso de catástrofe⁷⁷⁶.

385. En este sentido, el estudio de la cuestión de las catástrofes por parte de la C.D.I. toma como óptica una visión humanizada del D.I. De hecho, el título del tema es la persona y las catástrofes. Siguiendo la clasificación sobre aspectos del Derecho Internacional Público que estableciera la C.D.I. en 1996⁷⁷⁷, el tema parecería encuadrarse en el epígrafe VI «Situación de la persona física en el derecho internacional». Sin embargo, otra opción es posible, la de encuadrarlo en el epígrafe IX «Derecho de las relaciones internacionales/responsabilidad» relacionado con la responsabilidad de los Estados en caso de catástrofe, el X «derecho del medio ambiente», o simplemente como un nuevo epígrafe al que denominaríamos «el Derecho Internacional de las Catástrofes» (al igual que existe el XII «Derecho de los conflictos armados/desarme». La elección del punto de vista de la persona puede deberse a la progresiva humanización del Derecho Internacional.

386. Los trabajos de la C.D.I. finalizaron en 2016 con la adopción del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016⁷⁷⁸. El mismo contiene un preámbulo y 18 proyectos de artículos que cubren el ámbito de aplicación, el objeto, definición de términos, la dignidad humana, los derechos humanos, los principios humanitarios, el deber de cooperar, las formas de cooperación en la respuesta,

⁷⁷⁶ Siguiendo el objetivo marcado por la Secretaría en su propuesta: *vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, Anexo C, p.531.

⁷⁷⁷ *Vid.* la clasificación establecida a título orientativo y no exhaustivo en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1996, vol. II, Segunda parte, Anexo II, pp. 147-150.

⁷⁷⁸ Reproducido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, párrafos 48 y 49, pp. 13-80.

reducción del riesgo de catástrofe, el papel del Estado afectado, su deber de búsqueda de asistencia exterior, el ofrecimiento de la asistencia exterior, el consentimiento para la asistencia externa, las condiciones de prestación de esta asistencia y su facilitación, la protección del personal y bienes dedicados al socorro, la terminación de la asistencia externa, y la relación con otras normas del Derecho Internacional. De manera habitual, tras la conclusión del Proyecto de artículos se recomendó a la Asamblea General de Naciones Unidas la conclusión de un tratado internacional basado en el mismo⁷⁷⁹.

B. El Consejo de Seguridad

387. La labor normativa entendida como elaboración de normas o desarrollo del Derecho Internacional parecería quedar atribuida a la Asamblea General según el ya mencionado artículo 13.1.a) de la Carta⁷⁸⁰. Sin embargo, el carácter meramente recomendatorio de las Resoluciones que emanan de la A.G. nos hace desviar nuestra atención también hacia otro órgano, el Consejo de Seguridad de NN.UU. El mismo puede adoptar resoluciones vinculantes, por lo que resulta de gran interés la labor normativa o institucional en materia de catástrofes que pudiera emanar de éste órgano. Respecto al establecimiento de mecanismos para la gestión de catástrofes, al igual que la Asamblea General, el Consejo de Seguridad tiene la capacidad de «[...] establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones»⁷⁸¹.

388. En materia de D.I.C., la aportación del Consejo de Seguridad ha sido cuanto menos exigua, sobre todo si se compara con la de la

⁷⁷⁹ Con base en el art. 23 del Estatuto de la C.D.I.

⁷⁸⁰ Que establece que «1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación».

⁷⁸¹ Art. 29 de la Carta de NN.UU.

Asamblea General o la de otros órganos de la familia onusiana. La función principal del C.S.N.U. se concreta en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1 de la Carta), entre otras⁷⁸². Por ello, su participación en el D.I.C. quedaría limitada a aquellos supuestos relacionados con la gestión internacional de catástrofes, lo que reduce considerablemente las opciones. En este sentido, cabe preguntarse sobre la posibilidad de que el Consejo de Seguridad llevase a cabo operaciones en las fases de prevención, preparación, respuesta o reconstrucción tras una catástrofe.

389. Si se encuentran en las actas de las sesiones del Consejo referencias a las situaciones de catástrofe, bien expresando condolencias por las víctimas a los representantes nacionales o bien aseverando el apoyo de las NN.UU. a las actividades de respuesta y reconstrucción⁷⁸³.

390. Respecto de las acciones de prevención, éstas se traducirían en una función normativa del Consejo de Seguridad mediante el establecimiento de reglas a seguir por los Estados Miembros. En cuanto a las medidas de preparación y respuesta a la catástrofe, cabría la posibilidad de establecer *corredores humanitarios* en caso de catástrofe⁷⁸⁴. Tal posibilidad ya era propuesta por la Asamblea General en su Resolución 45/100⁷⁸⁵ y ha sido aplicada por el Consejo de Seguridad en contextos bélicos en distintas situaciones como

⁷⁸² Otros cometidos del Consejo versarían sobre el arreglo pacífico de controversias, la admisión, expulsión o suspensión de miembros de la organización, y más recientemente las relativas a la C.I.J. (elección de jueces, ejecución de sus fallos o petición de dictámenes), *vid.* PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 765.

⁷⁸³ Así, por ejemplo, en la 7916ª sesión del 5 de abril de 2017, al tratar el tema del Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (doc. NN.UU. S/2017/252), se ofrecen las condolencias por la reciente catástrofe producida en el municipio de Mocoa, región de Putumayo (Colombia); *vid.* CONSEJO DE SEGURIDAD, *Acta provisional de la 7916ª sesión*, 5 de abril de 2017, documento de NN.UU. S/PV.7916.

⁷⁸⁴ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 174-176.

⁷⁸⁵ *Vid.* Resolución A.G.N.U. 45/100, de 14 de diciembre de 1990, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/45/100.

Sarajevo⁷⁸⁶, Siria⁷⁸⁷, Somalia⁷⁸⁸ y Kosovo⁷⁸⁹. Del mismo modo, y aunque no es una cuestión directamente relacionada con el D.I.C. sino con el D.I.H., el Consejo de Seguridad ha participado en la asistencia humanitaria mediante el establecimiento de las llamadas *zonas seguras*⁷⁹⁰ en Iraq⁷⁹¹, y en Bosnia y Herzegovina⁷⁹².

391. Sin embargo, en nuestra opinión, estos mecanismos no resultarían aplicables a una situación de catástrofe por cuanto no es necesario crear una zona libre de conflicto armado, pues no existe tal conflicto, no hay partes beligerantes que pongan en peligro la vida del personal de socorro o los bienes; otra cuestión es la relativa a la seguridad necesaria para las operaciones de socorro, por cuanto pueden producirse saqueos o motines por las personas víctimas de la catástrofe⁷⁹³. Por el contrario, sí resultaría necesario facilitar el acceso al territorio del Estado afectado a las organizaciones encargadas del socorro, sin que se establezcan trabas burocráticas innecesarias.

⁷⁸⁶ Resolución 764 (1992) de 13 de julio de 1992, doc. NN.UU. S/RES/764(1992).

⁷⁸⁷ Vid. SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «La asistencia sanitaria internacional de la población civil en los conflictos armados: nuevos desarrollos de un problema antiguo», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente / International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 101 y ss.

⁷⁸⁸ Resolución 767 (1992) de 24 de julio de 1992, doc. NN.UU. S/RES/767(1992), párr. 2

⁷⁸⁹ Resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998, doc. NN.UU. S/RES/1199(1998).

⁷⁹⁰ El mecanismo de las zonas seguras difiere del de las «zonas protegidas» contenido en el artículo 23 del I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña de 1949 y los artículos 14 y 15 del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949, según ELEWA en 3 aspectos: 1) se establecen mediante imposición del Consejo de Seguridad, sin requerirse el consentimiento de las partes en disputa; 2) no se exige un carácter exclusivamente civil; y 3) no siempre son desmilitarizadas; vid. ELEWA, M.-S., «Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict», en *Michigan State University-Detroit College of Law's Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 3 (2001), pp. 452-453. Vid. sobre esta cuestión COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 172-173.

⁷⁹¹ Resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, doc. NN.UU. S/RES/688(1991).

⁷⁹² Resolución 819 (1993) de 16 de abril de 1993, doc. NN.UU. S/RES/819(1993), referida a Srebrenica; y Resolución 824 (1993) de 6 de mayo de 1993, doc. NN.UU. S/RES/824(1993), con respecto a Sarajevo.

⁷⁹³ Como ocurrió en la Isla de San Martín tras ser asolada por el huracán Irma en septiembre de 2017, lo que motivó una operación de repatriación de nacionales españoles por temor a sufrir daños por los saqueos debido a la escasez de alimentos; vid. ABC Internacional, *Decenas de españoles quedan atrapados por culpa de 'Irma'*, 13.9.2017, versión en línea.

392. Según el panorama que se acaba de dibujar, el Consejo de Seguridad podría en teoría adoptar medidas relacionadas con la regulación internacional de las catástrofes, pero siempre que se considere que la situación suponga una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión –requisitos de la Carta para la actuación del Consejo con base en el Capítulo VII–. Además, este artículo 39 permite que sea el propio órgano el que tenga la potestad de calificar la situación sin ulteriores requisitos. En este sentido, y si bien es cierto que en una situación de conflicto (máxime si es prolongado como la vivida en Libia en 2011 o de problemas estructurales de desarrollo como en Haití) resulta evidente la existencia de una situación de emergencia o de crisis humanitaria que permitiría la reacción del Consejo de Seguridad⁷⁹⁴, en un supuesto de catástrofe natural o antrópica, excluyendo un conflicto armado, los elementos fácticos son distintos y podría resultar debatible. A pesar de ello, existe una corriente que defiende que una catástrofe puede constituir una situación calificable como amenaza a la paz internacional⁷⁹⁵. En este sentido se pronunció el Secretario General Boutros BOUTROS-GHALI, al destacar que

⁷⁹⁴ En este sentido FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 35. Esta idea de crisis humanitaria generada en contextos de conflicto armado es la que verdaderamente ha activado la maquinaria del Consejo de Seguridad (*vid.* v.gr. Resoluciones 1101(1997), 1114(1997), 1216(1998), 1674(2006), 1769(2007), 1966(2010) o 1973(2011)), y en algunas ocasiones actuando con base en el Capítulo VII de la Carta (*vid.* Resoluciones 687(1991), 770(1992), 819(1993), 824(1993), 1080(1996), 1199 (1998), 1373(2001), 1540(2004) y 1970(2011)).

⁷⁹⁵ *Vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 35; en esta línea también se situarían los *Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria*, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993 (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 33, Núm. 297 (1993)), cuyo Principio 7 establece que «Los órganos competentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales podrán adoptar las medidas necesarias, incluida la coacción, con arreglo a sus respectivos mandatos, en caso de sufrimiento grave, prolongado y masivo de la población que pudiera mitigarse con la asistencia humanitaria. Podrá recurrirse a estas medidas cuando se haya rechazado sin justificación una oferta de asistencia o cuando la prestación de asistencia humanitaria se vea gravemente obstaculizada» (traducción al español extraída de COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 166).

«Las situaciones de emergencia humanitaria, al ocasionar éxodos masivos de población, pueden plantear amenazas para la paz y la seguridad internacionales»⁷⁹⁶.

393. En el mismo sentido, la propagación masiva de una enfermedad (pandemias) que afecte gravemente a un Estado o conjunto de Estados puede ser calificada como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En este caso resulta indispensable la referencia a la Resolución del Consejo de Seguridad de NN.UU. 2177 (2014) adoptada en sesión de urgencia el 18 de septiembre de 2014 en la que por primera vez calificó que «el alcance sin precedentes del brote del ébola en África constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales»⁷⁹⁷; y ello debido al riesgo que la epidemia supuso para la consolidación de la paz en la región, subrayando que

«... el brote está menoscabando la estabilidad de los países más afectados y que, de no contenerse, podría dar lugar a nuevos

⁷⁹⁶ Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 1*, doc. NN.UU. A/48/1, párr. 481.

⁷⁹⁷ Resolución 2177 (2014) de 18 de septiembre de 2014, doc. NN.UU. S/RES/2177(2014), Preámbulo, p. 1, énfasis añadido. Sobre esta Resolución pueden verse diversos análisis realizados por la doctrina enmarcados en la idea de *securitización de la salud* como el de BOURCI, G.-L., «Ebola, the Security Council and the securitization of public health», en *Question of International Law, zoom-in*, núm. 10 (2014), pp. 27-39; BOURCI, G.-L., «Ebola, the Security Council and the securitization of public health», en BOURCI, G.-L. (ed.), *Global Health Law*, Edward Elgar Publishing, 2016. Tras esta trascendental Resolución del Consejo de Seguridad se han analizado las repercusiones en materia de Derecho sanitario internacional (*International Health Law*), entre otros, por FRAU, R., «Law as an Antidote: Assessing the Potential of International Health Law Based on the Ebola-Outbreak 2014», en *Goettingen Journal of International Law*, vol. 7, Issue 2 (2016), pp. 261-308; LEE, T.-L., «Making International Health Regulations Work: Lessons from the 2014 Ebola Outbreak», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 49, Issue 4 (October 2016), pp. 931-988; TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” Amenaza de Cólera en Haití tras el paso del Huracán Matthew: ¿Hay Respuesta desde el Contexto Onusiano?», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), pp. 122-133; SHU-ACQUAYE, F., «The Ebola Virus Prevention and Human Rights Implication», en *University of Massachusetts Law Review*, Vol. 12, Issue 1 (2017), pp. 2-66; GOSTIN, L.-O. y AYALA, A.-S., «Global Health Security in an Era of Explosive Pandemic Potential», en *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 9, Issue 1 (2017), pp. 53-80; TORRES CAZORLA, M.-I., «A New Paradigm for the United Nations Security Council: The Relationship between Security and Health», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 117-142.

casos de desórdenes públicos y tensiones sociales y a un deterioro del clima político y de la seguridad»⁷⁹⁸.

394. La postura del Instituto de Derecho Internacional declarada en su sesión de Brujas incluía tal posibilidad en el supuesto de denegación de asistencia por parte del Estado afectado, indicando que

«Cuando una negativa a aceptar una oferta de asistencia humanitaria realizada de buena fe o a permitir el acceso a las víctimas, dé lugar a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad podrá adoptar las medidas necesarias en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas»⁷⁹⁹.

395. En estos supuestos de denegación ilegítima de asistencia humanitaria por la mera voluntad, o bien por la incapacidad del Estado afectado, podría exigirse por parte del Consejo de Seguridad al resto de Estados Miembros u Organizaciones Internacionales la prestación de tal asistencia –inclusive sin la autorización del Estado afectado, sin que por ello constituyese una violación del principio de soberanía–. Así se ha hecho en situaciones de conflicto armado⁸⁰⁰, por lo que nada obstaría a repetir tal actuación en situaciones de catástrofe, sin obviar los riesgos que ello pudiera acarrear.

⁷⁹⁸ Resolución 2177 (2014) de 18 de septiembre de 2014, doc. NN.UU. S/RES/2177(2014), Preámbulo.

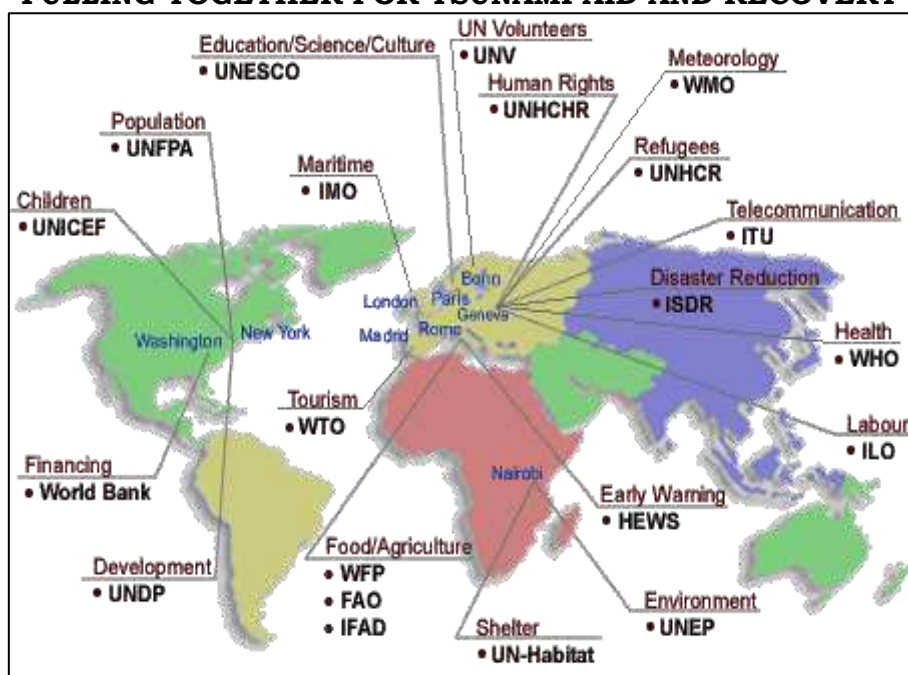
⁷⁹⁹ *Vid.* INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, sección VIII, párr. 3 (traducción al español extraída de COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 166).

⁸⁰⁰ Existen situaciones en las que el C.S.N.U. ha autorizado a los Estados u organizaciones humanitarias (principalmente la Cruz Roja) la facilitación de asistencia sin tener en cuenta el consentimiento del Estado en cuyo territorio actuarían; así pueden verse la Resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, párr. 3 (Iraq); Resolución 770 (1992), de 13 de agosto de 1992, párr. 2 y 3 (Bosnia y Herzegovina); Resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, párr. 10 (Somalia); y Resolución 929 (1994), de 22 de junio de 1994, párr. 3 (Ruanda).

C. El tratamiento de este tema por otros órganos de Naciones Unidas

396. Junto con la Asamblea General, la Secretaría General y su Consejo de Seguridad, Naciones Unidas participa en la gestión y regulación internacional de las catástrofes a través de las distintas agencias especializadas, programas y fondos que conforman su familia⁸⁰¹.

Cuadro 15
**UN FAMILY AT WORK:
PULLING TOGETHER FOR TSUNAMI AID AND RECOVERY**



Fuente: Centro de Noticias de NN.UU. (*UN News Centre*), disponible en <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=102>.

397. En este sentido, son legión los distintos organismos de la familia onusiana que participan de manera sectorial y en el ámbito de sus competencias en la regulación y gestión internacional de las

⁸⁰¹ A pesar de su constante evolución, es recomendable acudir a las distintas guías de referencia sobre las Naciones Unidas para obtener información sobre los distintos organismos que la componen y sus funciones, entre otras, NACIONES UNIDAS, *The United Nations Today*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2008; *United Nations Handbook 2016-17*, Published by the Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, 2016 (reeditada anualmente desde 1961); y específicamente en materia de R.R.C. la obra: UNISDR, *Disaster Risk Reduction in the United Nations. Roles, mandates and results of Key UN entities*, 2013, disponible en http://www.unisdr.org/files/32918_drrintheun2013.pdf.

catástrofes⁸⁰². Ello puede verse gráficamente en el Cuadro 15 reproducido más arriba respecto del tsunami del sudeste asiático acaecido en 2006.

398. Un estudio pormenorizado de todas las organizaciones que trabajan aspectos relacionados con las catástrofes excedería los límites del presente trabajo. Sin embargo, en las líneas que siguen expondremos la labor de aquéllas que pudieran resultar más relevantes.

399. De este modo, dentro de la Secretaría General, y junto con la labor de soporte administrativo base para los distintos organismos, encontraríamos la O.C.H.A., la U.N.I.S.D.R., el departamento de Asuntos Económicos y Sociales (D.E.S.A.), el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (C.N.U.D.R.), la Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos del Espacio Ultraterrestre (U.N.O.O.S.A., por sus siglas en inglés) que además cumple las funciones de Secretaría de la Comisión de la A.G. sobre los usos pacíficos del espacio ultraterrestre⁸⁰³.

400. Dentro del ECOSOC, que junto con la Asamblea General participa activamente en el desarrollo normativo del D.I.C.⁸⁰⁴, encontramos

⁸⁰² Puede verse el trabajo hasta principios del s. XXI en OKERE, B. y MAKAWA, E.-M., «Global Solidarity and the International Response to Disasters», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 429-456. Y en una información más actual en UNISDR, *Disaster Risk Reduction in the United Nations. Roles, mandates and results of Key UN entities*, 2013.

⁸⁰³ En dicha Oficina se enmarca la *Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia* (ONU-SPIDER), establecida mediante la Resolución A.G.N.U. 61/110, de 14 de diciembre del 2006; vid. su web <http://www.un-spider.org/es/sobre-nosotros>.

⁸⁰⁴ A través de sus Resoluciones 1049 (XXXVII), de 15 de agosto de 1964; 1268 (XLIII), de 4 de agosto de 1967; 2102 (LXIII), de 3 de agosto de 1977; 1985/17, de 28 de mayo de 1985; 1993/205, de 12 de febrero de 1993; 1994/31, de 27 de julio de 1994; 1999/63, de 30 de julio de 1999; 2001/31, de 26 de julio de 2001; 2002/32, de 21 de julio de 2002; 2004/50, de 8 de abril de 2004; 2008/36, de 25 de julio de 2008; 2009/3, de 22 de julio de 2009; 2010/1, de 15 de julio de 2010; 2011/8, de 21 de julio de 2011; 2012/3, de 20 de julio de 2012; 2013/6, de 17 de julio de 2013; 2014/13, de 25 de junio de 2014; 2015/14, de 19 de junio de 2015; 2016/9, de 29 de junio de 2016; y 2017/14, de 23 de junio de 2017. Del mismo modo mediante otros documentos de calado como el Informe del Secretario General de 1971: *Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive report of the Secretary-General*, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971 (sólo disponible en inglés).

distintas comisiones funcionales y regionales sobre la materia. Es de destacar, la Comisión Económica de NN.UU. para Europa (U.N.E.C.E.) en su trabajo sobre diversos temas tales como la reducción del riesgo de catástrofe, resiliencia, gestión de catástrofes⁸⁰⁵ o su participación en cumbres internacionales⁸⁰⁶.

401. Las agencias especializadas que dentro de sus competencias analizan cuestiones relacionadas con el D.I.C. son la UNESCO⁸⁰⁷, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (U.I.T.), la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.)⁸⁰⁸, la Organización Meteorológica Mundial (O.M.M.) y el grupo del Banco Mundial incluyendo el Fondo Monetario Internacional.

402. Junto con los organismos especializados encontramos una serie de fondos y programas que también se relacionan con la gestión de catástrofes. Aquí pueden verse el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) que a su vez preside el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (U.N.D.G., por sus siglas en inglés)⁸⁰⁹, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (P.N.U.M.A.), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

⁸⁰⁵ Véase al respecto http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/links/disaster.html; <http://www.unece.org/sustainable-development/disaster-risk-reduction/disaster-resilience-for-sustainable-development.html>.

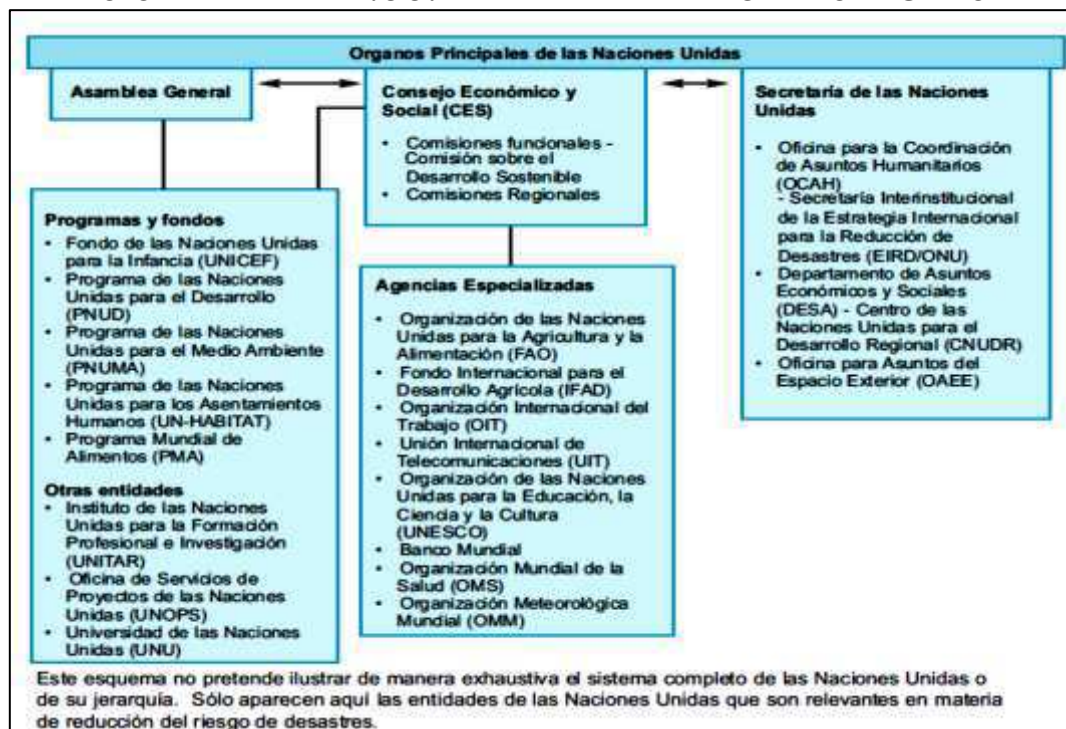
⁸⁰⁶ Vid. <http://www.wcdrr.org/conference/events/885>.

⁸⁰⁷ Sobre ésta puede consultarse BAUTISTA-HERNÁEZ, A, «Reflexiones en torno a la Regulación Jurídica de la Reducción del Riesgo de Desastre (Disaster Risk Reduction) y la Práctica Internacional al respecto seguida por la UNESCO», en *Ius et Scientia*, Vol. 2, núm. 1 (2016), pp. 89-107, revista electrónica, disponible en: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/41>.

⁸⁰⁸ Sobre el papel de esta Organización en relación con el brote de cólera en Haití puede verse TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva”...» *op. cit.*, p. 127, pp. 130-131.

⁸⁰⁹ Véase sobre la participación del mismo en la respuesta y reconstrucción en crisis humanitarias <https://undg.org/crisis-post-crisis/>.

Cuadro 16
SISTEMA DE NN.UU. EN MATERIA DE CATÁSTROFES



Fuente: ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo... op. cit.*, Anexo 3, p. 75.

403. Es difícil establecer compartimentos cronológicos cerrados puesto que la tendencia mundial, regional o nacional en el desarrollo normativo e institucional del D.I.C. no ha seguido una línea bien definida. No obstante, se han reflejado las tendencias mayoritarias que han tenido un reflejo directo en avances o retrocesos de la regulación internacional de las catástrofes.

404. A pesar de los avances normativos (Propuesta de Convención de la U.N.D.R.O., Convenios sobre accidentes y contaminación de hidrocarburos, Convenio de Tampere, Convenio Marco de Protección Civil) e institucionales (U.I.S., O.I.P.C.) durante el siglo XX, siempre queda la sensación de que los mismos nunca llegan a madurar. A pesar de los intentos, aun se muestran las reticencias de algunos Estados en apoyar abiertamente estos proyectos (en la ratificación de los tratados o en el apoyo económico). La razón podría estar, como apuntara BETTATI en la excesiva concepción de estos planteamientos que chocan

directamente con los postulados más conservadores del principio de soberanía de los Estados. Así, al referirse al fracaso del proyecto de la U.N.D.R.O., indicaba que

«...ce texte a été sans doute prématurément présenté [debido a que] l'organisation internationale était encore en proie à une conception de la souveraineté insensible aux considérations humanitaires»⁸¹⁰.

⁸¹⁰ BETTATI, M., «Un Droit d'Ingérence?», en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 45 (1991), pp. 653, 639-670. Sobre estos planteamientos puede verse del mismo autor «Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims», en *Review: International Commission of Jurists*, vol. 49 (1992), pp. 1-11.

2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES EN LA ACTUALIDAD

405. En las líneas que preceden se ha narrado la evolución histórica que ha seguido el conjunto de normas internacionales relacionadas con las catástrofes, así como las distintas medidas aplicadas por parte de la comunidad internacional para afrontarlas. En el presente epígrafe expondremos el estado de la cuestión en la época actual. Para ello analizaremos el concepto y contenido de lo que es objeto de esta tesis: el Derecho Internacional de Catástrofes. Igualmente se enumerarán las distintas fuentes jurídicas de las que emana este marco jurídico, así como las relaciones con otros sectores del ordenamiento jurídico internacional.

2.1. CONCEPTO

406. Uno de los primeros aspectos a determinar en relación con el D.I.C. es el de su denominación y su concreción como sistema jurídico. De este modo, el Derecho Internacional de Catástrofes⁸¹¹, también es conocido como «Derecho internacional de las intervenciones en caso de

⁸¹¹ Denominado también «Derecho Internacional de los Desastres», *vid.* PRIETO SANJUÁN, R.-A., «El Jurista, los Desastres y la Construcción de la Reglamentación Internacional», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios... op. cit.*, pp. 30-40, especialmente p. 32.

desastre»⁸¹² o «Derecho relativo a los desastres»⁸¹³; en inglés como «*International Disaster Response Law*» (I.D.R.L.)⁸¹⁴, «*International Disaster Law*», «*International Disaster Relief Law*» o «*International Law of Disaster Relief*»⁸¹⁵; y en francés como «*Droit international des catastrophes*»⁸¹⁶, «*droit des secours en cas de catastrophe*» o «*droit des catastrophes*»⁸¹⁷.

407. El D.I.C. ha sido definido como «the body of rules and principles for international humanitarian assistance in the wake of peacetime disasters, whether natural, technological or industrial origin»⁸¹⁸. En un sentido similar se entendía por éste la regulación relacionada con la preparación, asistencia de emergencia, recuperación y rehabilitación en caso de catástrofe⁸¹⁹. Sin embargo, la inclusión en la denominación en inglés de la referencia a la «respuesta» o a las «intervenciones» ha generado ciertas reticencias en la doctrina⁸²⁰. Ello es debido, con buen criterio, a la idea de que tal incorporación supondría una reducción de las actividades reguladas por el D.I.C. a aquéllas producidas tras la catástrofe⁸²¹ –lo que dejaría a un lado las fases de prevención,

⁸¹² Así recogido, entre otros, en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, p. 524.

⁸¹³ Así denominado en el *I.D.R.L. Programme* de la F.I.C.R., vid. <http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-relativo-a-los-desastres/>.

⁸¹⁴ Empleado por HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 13; GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*; así como en los numerosos trabajos en el seno de la Cruz Roja y el Proyecto *International Disaster Response Law Programme*.

⁸¹⁵ Vid. CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, entre otras en pp. 2-3.

⁸¹⁶ Vid. entre otros, LEBEN, C., «Vers un droit...», *op. cit.*, pp. 31-91.

⁸¹⁷ Vid. el empleo a lo largo de la obra de LIENHARD, C., «Pour un droit...», *op. cit.*; LEBEN, C., «Vers...» *op. cit.*, p. 49-50.

⁸¹⁸ Vid. en HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 13. Dicha definición ha sido seguida con matices por REINECKE I., «International Disaster Response Law and the co-ordination of international organisations», en *The ANU Undergraduate Research Journal*, Vol. Two, 2010, p. 145; y GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 6, entre otros.

⁸¹⁹ Vid. FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, pp. 20-24, especialmente 21 y 24.

⁸²⁰ Así, en caso de emplearse el término respuesta, éste debe abarcar actividades en las fases de prevención y preparación; vid. GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 6.

⁸²¹ Según el propio autor las normas del D.I.C. se aplicarían cuando «Estados u organizaciones intergubernamentales o humanitarias ofrezcan, soliciten, provean o acepten asistencia internacional para catástrofes [...] desde el momento en que las fuerzas de la naturaleza, el accidente o el evento catastrófico provocado intencionalmente (excluyendo los conflictos armados) amenazan de forma inminente a los

preparación o rehabilitación-. Por tanto, en opinión de DE GUTTRY debería interpretarse de manera flexible el término «*response*» de la denominación⁸²². Por nuestra parte, creemos más adecuado prescindir de dicho término, quedando así esta cuestión terminológica resuelta de forma que la denominación Derecho Internacional de Catástrofes haría referencia a los principales elementos constitutivos, la norma de carácter internacional y el objeto que regula, esto es, las catástrofes.

408. Esta definición tiene sentido en función del ámbito de donde surgió, el perteneciente a las organizaciones humanitarias, y por tanto lo que a éstas interesa principalmente es la regulación de la solicitud, aceptación (o denegación) y modalidades de prestación de tal asistencia. No obstante, lo que a este trabajo incumbe es una regulación general de las catástrofes y de la gestión de tales fenómenos por los sujetos y actores en la escena internacional. Por ello, la noción de esta rama del ordenamiento internacional debe reflejar tal idea de generalidad.

409. Por tanto, y a los efectos de este trabajo, *por Derecho Internacional de Catástrofes se entiende aquel sector del ordenamiento jurídico internacional destinado a regular el fenómeno de las catástrofes y las actividades relacionadas con su gestión en todas sus fases, con el fin de proteger a las personas, sus bienes o el medioambiente.*

2.2. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES

410. De la definición que se acaba de ofrecer, se infiere que forman parte del Derecho Internacional de Catástrofes todas aquellas normas que regulan aspectos directos o colaterales relacionados con las

seres humanos, y permanecen hasta que la ayuda de emergencia ya no se necesite» (traducción propia), *vid.* HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 18.

⁸²² GUTTRY, A. DE, «Surveying... », *op. cit.*, p. 6.

catástrofes y su gestión⁸²³, entre las que se incluirían aquéllas contenidas en instrumentos tanto del llamado «*hard law*» como del «*soft law*». Además, jugarán un papel relevante para sus normas y principios los propios de otras ramas del ordenamiento internacional. En este sentido, el propio Relator Especial VALENCIA-OSPINA destacó como «fuentes inmediatas de las actividades de protección y asistencia internacionales en casos de desastre»⁸²⁴ el D.I.H., el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (D.I.DD.HH.) o las normas sobre protección internacional a los refugiados⁸²⁵ y desplazados; a las que cabría adicionar el Derecho Internacional del Medioambiente (D.I.M.A.), las normas relativas a los privilegios e inmunidades, las regulaciones aduaneras, o en materia de telecomunicaciones, entre otras⁸²⁶.

411. No obstante, a la hora de hablar de la «formación de las normas y la creación de derechos y obligaciones internacionales»⁸²⁷ en materia de catástrofes nos encontramos con dos dificultades: 1) la relativa al debate doctrinal sobre la construcción teórica de las fuentes del ordenamiento internacional⁸²⁸; y 2) propio de este sector jurídico en

⁸²³ Todo ello adoptando un enfoque holístico y transversal como se ha defendido desde distintos circuitos, entre otros en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 19; o PONS RAFOLS, F.-X., «International Law and Global Health: an Overview», en *Paix et Sécurité Internationales*, Vol. 3, enero-diciembre (2015), p. 42; TORRES CAZORLA, M.-I., «La “nueva” Amenaza de Cólera en Haití tras el paso del Huracán Matthew: ¿Hay Respuesta desde el Contexto Onusiano?», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), p. 125, en relación con la salud global.

⁸²⁴ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 9.

⁸²⁵ Recuérdese cómo uno de los primeros intentos de creación de mecanismos en materia de catástrofe lo constituyó la U.N.R.R.A., centrada en la asistencia a refugiados; *vid. supra* párr. 341.

⁸²⁶ *Vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 39-5; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 20.

⁸²⁷ Usando la expresión empleada por GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso...* *op. cit.*, pp. 167 y ss.

⁸²⁸ Centrada en la adecuada formulación del origen de las normas internacionales y su formulación a través del binomio clásico entre fuentes formales –contenidas en el art. 38.1 del E.C.I.J.– y materiales; planteamiento tradicional que ha encontrado acomodo, pero con matizaciones –cuando no críticas– por parte de la doctrina; así ha sido criticado, en GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso...* *op. cit.*, p. 168; y admitido bajo condicionantes interpretativos por RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones...* *op. cit.*, pp. 141-145; SHAW, M.-N., *International...* *op. cit.*, p. 69-71; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción...* *op. cit.*, pp. 91-93; ABASS, A.,

formación, una segunda dificultad se refiere a la falta de una fuente de D.I. «definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones»⁸²⁹. Referida a la segunda, debe responderse en primer término que este proceso de formación del Derecho, lejos de un cisma supone una característica del propio ordenamiento internacional⁸³⁰; además, a ello debe añadirse que los avances normativos alcanzados hasta la fecha han permitido acotar un conjunto de normas y principios que conforman en la práctica este corpus jurídico⁸³¹, aunque no siempre fue admitido este último extremo⁸³².

International Law... op. cit., p. 28; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 148-149; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones... op. cit.*, pp. 111-113; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, pp. 55-56; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema... op. cit.*, pp. 109-116.

Sin ánimo de profundizar en esta cuestión pues se escapa del objeto del presente trabajo, dejaremos asentados algunos postulados a los efectos del mismo. Así, si bien se ha recurrido de manera unánime por la doctrina a apoyarse en la enumeración del artículo 38.1 del E.C.I.J. a la hora de enunciar las fuentes del D.I., no es menos cierto que dicha relación constituiría un *numerus apertus* (relación no exhaustiva) de las fuentes formales del D.I. –entendidas como «los procedimientos mediante los cuales se manifiesta la voluntad de los Estados» (RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 143), esto es, el vehículo que adoptan y a través del cual se manifiestan en el D.I. (tratados, actos normativos de OO.II., costumbre...)–. Por el contrario, el verdadero origen de la norma internacional lo encontraríamos en la fuente material –la voluntad del Estado y las normas emanadas de las organizaciones internacionales (por derivación de éstas)–. En nuestro caso, nosotros nos referimos a las fuentes del D.I. y del D.I.C. en el sentido clásico de fuente formal entre las que se encontrarían los tratados, la costumbre, los principios generales del derecho, los actos unilaterales de los Estados, los actos normativos de las OO.II., y como medios auxiliares de determinación la jurisprudencia internacional y la doctrina científica. Sobre los actos unilaterales de los Estados puede verse el estudio en TORRES CAZORLA, M.-I., *Los actos unilaterales de los Estados*, Tecnos, Madrid, 2010.

⁸²⁹ Como ya reflejase la F.I.C.R. en F.I.C.R., *World Disasters Report 2000. Focus on public health*, 2000, p. 145. Sin embargo, lejos de amedrentar, este hecho sirvió de base para la instauración del Proyecto International Disaster Response Law cuyos frutos en este ámbito se verían en la publicación ya citada: FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*

⁸³⁰ Dicho proceso de formación cuenta con 3 fases: 1ª «la aparición de unos factores sociales, determinantes para la creación de las normas»; 2ª «un proceso de creación jurídica que puede prolongarse en el tiempo»; y 3ª «el resultado final del proceso normativo, el establecimiento de una norma internacional [a través de la codificación o de la cristalización en un tratado internacional]»; *vid.* en referencia a H. STREBEL en GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, p. 169. Sobre los procedimientos de creación del ordenamiento jurídico-internacional puede consultarse, entre otros, BADIA MARTÍ, A., «El ordenamiento jurídico internacional: características y procedimientos de creación», en BONET I PÉREZ, J. y OLESTI RAYO, A., *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, 2010, pp. 41-54.

⁸³¹ A favor de esta existencia de regímenes sectoriales frente a catástrofes puede verse, entre otros FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 20. En este sentido, no son pocos los trabajos que se dedican al estudio de las normas de D.I.C. y su evolución: véanse v. gr. TOMAN, J., «Towards disaster relief law: legal aspects of disaster relief operations», en KALSHOVEN, F. (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 181-199; FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws*,

412. De este modo, se han identificado⁸³³ como fuentes *formales* del Derecho Internacional de Catástrofes, dentro de las fuentes propias del D.I. general⁸³⁴, las siguientes: los tratados, la costumbre y los principios generales del Derecho⁸³⁵, así como la legislación interna de determinados Estados, que constituye un valor nada desdeñable; a éstas cabría añadir determinados instrumentos de carácter jurídico «blando», esto es, las conocidas como normas de *soft law*. No obstante, y como es natural, no todas las fuentes van a gozar de la misma fuerza o presencia en el D.I.C., siendo en algunos casos muy significativa (tratados bilaterales) y en otros accesoria o secundaria (costumbre).

2.2.1. Tratados

413. Los tratados constituyen la fuente más fiable en la determinación de las normas internacionales en materia de catástrofes por su misma

Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges, Ginebra, 2003; TOMAN, J., *International Disaster Response Law: Treaties, Principles, Regulations and Remaining Gaps*, Centennial Regional Meeting of the A.S.I.L., Golden Gate University School of Law, 7 abril 2006; FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 20 y 33-87; CUBIE, D., «An Enchanted Tool?: Humanitarian Assistance and the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», en *Irish Yearbook of International Law*, vol. 4-5 (2009-2010), pp. 119-154; REINECKE I., «International...» *op. cit.*, pp. 143-146; FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 87-118; GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, pp. 11-43. Igualmente, en el seno del estudio de la C.D.I. sobre *la protección de las personas en caso de desastre*, se describieron diversos «marcos jurídicos y tendencias normativas importantes en materia de desastres», por un lado, las relacionadas directamente con las operaciones de asistencia y por otro, el contexto jurídico más amplio referido a la protección de la persona. En el primero encontraríamos normas reflejadas en tratados multilaterales y bilaterales, en legislación nacional, y otros instrumentos de *Soft law*. El segundo vendría formado por el D.I.H., el D.I.DD.HH. y el Derecho internacional sobre refugiados y desplazados internos; véase COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pp. 9-16.

⁸³² Algunas posturas previas negaban la consideración de rama del ordenamiento jurídico con base en su falta de coherencia sistemática; *vid.* F.I.C.R., *International Disaster Response Law: A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law. Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany*, enero de 2003, p. 2.

⁸³³ Recogidos en FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*, pp. 20 y 33-87.

⁸³⁴ Aclaremos que esta expresión no supone que la rama del D.I.C. posea fuentes propias, sino que es el D.I. quien las posee, y entre éstas, se estudiarán aquéllas que abordan materias relacionadas con las catástrofes.

⁸³⁵ La jurisprudencia y la doctrina académica se emplearían como métodos auxiliares para la determinación de las normas.

esencia. Ellos suponen el consenso y la voluntad de sus firmantes⁸³⁶ en quedar obligados jurídicamente por los mismos y de plasmarlos en un documento escrito. De ahí su importancia a la hora de establecer reglas jurídicas en materia de catástrofes.

414. Las normas convencionales referidas a la regulación de las catástrofes pueden encontrarse en una amalgama de tratados multilaterales –de ámbito universal y regional– así como de acuerdos bilaterales⁸³⁷. En la actualidad, no existe ningún tratado internacional omnicomprendido de la gestión de catástrofes naturales y antrópicas⁸³⁸. En efecto, la regulación a nivel multilateral se muestra escasa y poco desarrollada, siendo prácticamente inexistente en relación a las catástrofes naturales y centradas en las de origen antrópico⁸³⁹. Respecto a su contenido, las convenciones multilaterales han ido aumentando con el paso del tiempo, tanto en lo que concierne a los aspectos que regulaban –incluyendo apartados dedicados a la terminología–, como profundizando y perfeccionando cuestiones asistenciales como el procedimiento de solicitud de ayuda, etc.⁸⁴⁰. Un ejemplo de esto lo encontramos en el ya conocido Convenio de Tampere de 1998 que al contrario de los acuerdos previos –como el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de*

⁸³⁶ Tras la firma, cuyo objeto es dar al texto carácter de definitivo, se establece el mecanismo de la ratificación, adhesión o adhesión al tratado, lo que constituye el momento en el cual el sujeto pertinente queda obligado jurídicamente al mismo.

⁸³⁷ Vid. F.I.C.R., *International Disaster Response Laws (IDRL). Project Report 2002-2003*, doc. 03/IC/11, Ginebra, 2003, particularmente pp. 17-19; FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, pp. 24-39; NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, Anexo, pp. 524-527; TOMAN, J., *International Disaster Response Law... op. cit.*; FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, pp. 20-21; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pp. 12-14; REINECKE I., «International...» *op. cit.*, p. 145; FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), p. 88; GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 38; PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, pp. 343-362.

⁸³⁸ Como se desprende del análisis histórico realizado en el epígrafe anterior de este trabajo.

⁸³⁹ Principales contaminaciones por hidrocarburos o accidentes nucleares.

⁸⁴⁰ En este sentido, FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, p. 26. Aunque también se encuentran algunas excepciones a esta dinámica, como puede verse en el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, que contiene un exiguo articulado sustantivo.

*Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*⁸⁴¹—, incluye en su articulado apartados específicos dedicados a definiciones, asistencia, privilegios e inmunidades del personal, uso de instalaciones o reembolso de los costes. A pesar de la mejora técnica experimentada por los tratados multilaterales, los mismos siguen ciñéndose a una regulación sectorial, lo que no impediría, no obstante, su toma en consideración de cara a establecer una codificación general⁸⁴².

415. A nivel multilateral⁸⁴³, las convenciones han procurado regular cuestiones tales como la reglamentación de la asistencia mutua (procedimiento de solicitud, oferta y aceptación o rechazo de la ayuda), la facilitación de entrada en el territorio del Estado afectado, cooperación técnica, intercambio de información, capacitación, investigación y estudio sobre catástrofes, estatus del personal de asistencia, medidas de preparación (establecimiento de efectivos materiales o personales para actuar en caso de catástrofe) o cuestiones mucho más específicas como la importación en régimen de franquicia de material sanitario⁸⁴⁴; igualmente, nos encontramos con que el objeto del tratado es la creación de organismos cuya función es la de regular algún aspecto de la gestión de catástrofes⁸⁴⁵. Si bien es cierto que a

⁸⁴¹ Hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, entrada en vigor 6.5.1975, *U.N.T.S.* vol. 970, núm. 14049, *B.O.E.* núm. 49, de 26.2.1976.

⁸⁴² Como apuntase COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 13.

⁸⁴³ Vid. F.I.C.R., *International Disaster Response Laws (IDRL). Project Report 2002-2003*, doc. 03/IC/11, Ginebra, 2003, particularmente p. 18; FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, pp. 26-28; NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, Anexo, p. 526,

⁸⁴⁴ Vid. *Acuerdo para la Importación Temporal en Régimen de Franquicia Aduanera, a Título de Préstamo Gratuito y con Fines Diagnósticos o Terapéuticos, de Material Médico-Quirúrgico y de Laboratorio destinado a los Establecimientos Sanitarios [Agreement on the Temporary Importation, free of duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for use on free loan in Hospitals and other Medical Institutions for purposes of Diagnosis or Treatment]*, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1960, publicado en *C.E.T.S.* núm. 1, 1960 (*E.T.S.* núm. 33); *U.N.T.S.* vol. 376, núm. 5377; *D.O.C.E.* L 131, de 17.5.1986; *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1974; entrada en vigor general el 29.7.1960 y para España 19.10.1974 (texto modificado por Protocolo adicional hecho en Estrasburgo el 29 de septiembre de 1982).

⁸⁴⁵ Como el Tratado que estableció la U.I.S. o el de la O.I.P.C. donde además de crear la organización se establecían reglas o principios sobre las que ésta actuaría.

excepción del trabajo de NN.UU. y de la O.I.P.C.⁸⁴⁶, no existen mecanismos a nivel universal en materia de gestión internacional de catástrofes, sino que ha sido desde la óptica regional o subregional donde han florecido este tipo de instituciones⁸⁴⁷.

416. Los tratados internacionales bilaterales suponen la fuente normativa más abundante en materia de catástrofes. Dichos instrumentos no sólo se han adoptado entre Estados colindantes, encontrando situaciones de cooperación a veces pintorescas por la distancia existente entre uno y otro, como el *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*⁸⁴⁸ o el *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of Burkina Faso regarding Finnish support to the management of bush fires*⁸⁴⁹ ambos de 1998, o el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000⁸⁵⁰. La adopción de tales acuerdos bilaterales «de ámbito regional o global» ha sido destacada por algún autor como muestra de las relaciones existentes entre Estados de distintos continentes⁸⁵¹. Cuanto mayor es la distancia entre los sujetos del acuerdo los objetos regulados por los tratados suelen desplazarse desde cuestiones más técnicas relativas a la preparación o la prestación de asistencia (entrada y salida del personal, bienes y equipos, estatuto de

⁸⁴⁶ Véase apartado 1.3.1 del Capítulo III de este trabajo.

⁸⁴⁷ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 13.

⁸⁴⁸ Firmado en París el 25 de mayo de 1998, disponible en: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I392FR.pdf>.

⁸⁴⁹ Hecho en octubre de 1998, no publicado en *U.N.T.S.* (referencia extraída de la base de datos de la F.A.O. sobre acuerdos internacionales en materia de gestión de incendios: <http://www.fao.org/forestry/6713/en/>).

⁸⁵⁰ Publicado en el *B.O.E.* núm. 153, de 27.6.2001, entrada en vigor 30.6.2001.

⁸⁵¹ Así, FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, pp. 29-30.

éstos...) hacia elementos más relacionados con la cooperación en materia de prevención, la educación, intercambios científicos y formativos, entre otros aspectos⁸⁵². También se han adoptado acuerdos de ámbito infraestatal, dónde se priorizan las necesidades concretas en materia de asistencia rápida para determinadas situaciones; generalmente estos acuerdos se suscriben para hacer frente a incendios forestales transfronterizos⁸⁵³ o en materia de vuelos sanitarios⁸⁵⁴. En cualquier caso, la adopción de tales pactos demuestra la preocupación en materia de catástrofes por los Estados de muy diversas áreas geográficas, poniendo de manifiesto sus compromisos en materia de prevención y respuesta.

417. De forma habitual, los tratados bilaterales en materia de catástrofes contemplan normas generales sobre la respuesta a la catástrofe, ayuda mutua, cooperación técnica, establecimiento de puntos focales⁸⁵⁵, intercambio de información o expertos, realización de actividades de promoción y estudio en materia de prevención, o la regulación de la entrada y salida del personal de asistencia en territorio soberano, entre otros⁸⁵⁶.

⁸⁵² Vid. FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, p. 30.

⁸⁵³ Vid. *Convenio sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios*, firmado en Santiago el 20 de diciembre de 1961, Chile-Argentina, publicado en el Diario Oficial de Chile el 5.6.1967; *Convenio de Lisboa de 31 de marzo de 1980, de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles*, B.O.E. núm. 123, de 22.5.1980; *Agreement of Joint Control of Forest Fire Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Russian Federation*, firmado en Moscú el 26 de junio de 1995, entrada en vigor 26.6.1995; *Protocolo Adicional sobre ayuda mutua en caso de incendios forestales en zonas fronterizas, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia mutua en materia de protección civil hecho en Évora el 9 marzo 1992*, firmado en Figueira da Foz el 8 de noviembre de 2003, España-Portugal, entrada en vigor 21.7.2004, B.O.E. núm. 34, de 7.2.2018.

⁸⁵⁴ Vid. *Acuerdo entre la República de Austria y la República Italiana a fin de facilitar los vuelos de ambulancias aéreas en las regiones fronterizas para el transporte de emergencia de personas heridas o gravemente enfermas*, de 21 de febrero de 1989, Austria-Italia, U.N.T.S. vol. 1646, Núm. 28267; *Agreement between the Republic of Hungary and the Republic of Austria on the facilitation of the ambulance, search and rescue flight operations*, firmado en Budapest el 23 de junio de 1993, el intercambio de notas sobre la aprobación se realizó el 8 de agosto de 1995, Austria-Hungría, entrada en vigor 1.11.1995, Decreto del Gobierno núm. 59/1997 (IV.18) sobre la entrada en vigor del acuerdo, disponible en https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700059.KOR (sólo en húngaro).

⁸⁵⁵ Como «punto focal» se designa a la persona o institución encargada de la comunicación interestatal o entre organismos. Supone el punto de enlace único de forma que se pueda determinar de forma rápida y exacta ante quién deben dirigirse las comunicaciones.

⁸⁵⁶ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU.

2.2.2. Actos de las Organizaciones Internacionales

418. Junto con la formación del Derecho mediante el concierto de voluntades plasmado en un tratado internacional, encontramos «procedimientos centralizados e institucionales»⁸⁵⁷ de creación del D.I. de la mano de sujetos no originarios de la comunidad internacional; nos referimos a las Organizaciones Internacionales. Así, del mismo modo que en la producción normativa del Derecho Internacional general, los actos producidos por las O.I. forman parte de las fuentes del D.I.C.

419. Dentro de la variada tipología de actos dictados en el seno de las organizaciones internacionales intergubernamentales⁸⁵⁸, podemos distinguir entre aquéllos de naturaleza jurídica vinculante, es decir, que obligan a los destinatarios a su cumplimiento, y aquellos actos que no crean una obligación o derecho, sino que poseen un carácter meramente recomendatorio⁸⁵⁹. De este modo, constituirían fuentes del D.I.C. aquellos *actos operativos* con contenido jurídico, esto es «los actos cuya finalidad esencial es la de lograr, a través del comportamiento de

A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 14. A nivel bilateral suelen encontrarse convenios bilaterales de amistad y cooperación en los que su carácter genérico hace difícil hallar referencias expresas a la cooperación en materia de catástrofes, aunque de sus objetivos y fines puede desprenderse tal inclusión. Encontramos un estudio sobre estos convenios en GONZÁLEZ VEGA, J.-A., «En torno a recientes manifestaciones de la práctica convencional española en materia de tratados de amistad y cooperación», en *R.E.D.I.*, vol. 46, núm. 1 (1994) pp. 425-432.

⁸⁵⁷ *Vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema... op. cit.*, p. 200.

⁸⁵⁸ A los efectos de este trabajo, no resulta útil detenernos en la extensa nomenclatura existente respecto de los distintos actos de las O.O.II. (resoluciones, decisiones, reglamentos, directivas, recomendaciones, declaraciones, propuestas, dictámenes...), sino que su empleo vendrá determinado por su condición sustancial en cuanto a «acto normativo», independientemente de su denominación. La doctrina española ha estudiado estos actos en relación con la formación del D.I. de manera habitual; *vid.* a título de ejemplo, RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, pp. 212-224; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, pp. 305-317; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 199-205; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 195-202; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones... op. cit.*, pp. 155-159; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio... op. cit.*, pp. 116-122; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema... op. cit.*, pp. 200-209; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, pp. 155-160.; y fuera de nuestras fronteras, SHAW, M.-N., *International... op. cit.*, pp. 113-119; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, pp. 403-422 o ABASS, A., *International Law... op. cit.*, p. 62, entre otros.

⁸⁵⁹ Un ejemplo clásico de esta distinción lo encontramos en los distintos actos jurídicos de las Instituciones de la Unión Europea dónde se diferencian los reglamentos, directivas y decisiones como actos típicos vinculantes, y las recomendaciones y dictámenes como actos típicos no vinculantes; todos ellos enunciados en el artículo 288 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, versión consolidada disponible en *D.O.U.E.* C 202, de 7 de junio de 2016.

los Estados miembros, los objetivos comunes de cooperación previstos por aquéllos en el tratado constitutivo»⁸⁶⁰.

420. Así pues, los actos jurídicamente vinculantes emanados de las Organizaciones internacionales constituyen una fuente del Derecho Internacional de Catástrofes. Debe destacarse esta fuente normativa como resultado de la amplia participación de determinadas OO.II entre cuyos objetivos se encuentra la regulación de las catástrofes⁸⁶¹, si bien no en todos los casos de forma expresa, sino bajo la fórmula de la cooperación entre Estados Miembros en materia científica o humanitaria. Ejemplos de esto último lo constituyen las organizaciones regionales que en mayor o menor medida han institucionalizado mecanismos para la gestión de catástrofes (A.S.E.A.N., U.A., U.E., O.E.A., etc.) o establecido normas aplicables a sus miembros en este ámbito.

421. Sin embargo, para determinar qué actos concretos de una O.I. poseen valor jurídico vinculante deberemos acudir a la casuística de cada OO.II. y a su tratado constitutivo para establecer el valor jurídico de que éste dota a los actos emanados de aquélla. No obstante lo anterior, resulta acertado admitir un «efecto jurídico extrínseco» de algunos de ellos. De este modo, como señalase GONZÁLEZ CAMPOS, aquellas resoluciones de una Organización que se manifiesten respecto del Derecho internacional general y no limitándose a los principios contenidos en su tratado constitutivo «podrá[n] operar como elemento en el proceso de formación de la costumbre [...] para determinar la *opinio iuris* de los Estados que han participado en su adopción»⁸⁶². Del

⁸⁶⁰ Vid. GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, p. 311. Dichos actos se distinguirían de los «actos primarios» que son aquellos que regulan «aspectos institucionales de la Organización», como por ejemplo, los que adoptan los reglamentos de funcionamiento de los órganos internos, etc. (ibíd., p. 310); se trata del llamado Derecho interno de la organización y cuyas resoluciones están destinadas a los órganos de ésta y sus funcionarios (PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 155).

⁸⁶¹ Como la O.I.P.C.

⁸⁶² GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, p. 316; en el mismo sentido, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema... op. cit.*, pp. 207-209.

mismo modo, este valor jurídico extrínseco ya fue declarado por la C.I.J. en su *Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, al indicar que

«[...] General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule»⁸⁶³.

422. Lo anterior permitiría concluir que existen dos tipos de actos de las OO.II. que pueden ser considerados fuentes del D.I.C.: 1) los que según el tratado constitutivo del que emanan poseen efectos jurídicos y son vinculantes para sus EE.MM.; y 2) aquellos actos que, careciendo de carácter coercitivo, poseen no obstante valor jurídico extrínseco y pueden determinar, en su caso, la *opinio iuris* de una norma de D.I. general. Respecto de los primeros, y como se ha dicho anteriormente, habrá que atenerse al carácter conferido por el tratado que instituye la Organización de que se trate y su respeto a los presupuestos de validez⁸⁶⁴. En relación a los segundos, deberá observarse su contenido y la forma de adopción del acto. Además, juegan aquí un papel fundamental los actos emanados de OO.II. de carácter universal como Naciones Unidas.

⁸⁶³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*, párr. 70, pp. 254-255.

⁸⁶⁴ Para que sea jurídicamente válido y produzca efectos jurídicos, los actos adoptados en el seno de una OO.II. deben respetar los requisitos formales (adopción por el órgano competente y respeto a sus normas de procedimiento) y materiales (dentro del ámbito de las competencias de dicha Organización); véase GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, pp. 309-310.

423. Sobre la base de lo planteado anteriormente, debemos dedicar siquiera unas líneas a los actos emanados de Naciones Unidas y su papel en relación a las fuentes de este sector jurídico autónomo dedicado a las catástrofes⁸⁶⁵. Respecto de esta Organización, sus resoluciones obedecen a dos tipos: por un lado las que suponen meras *recomendaciones*, y por otro, las resoluciones que incorporan una *obligación de resultado*⁸⁶⁶. Correspondiendo a ésta última las decisiones de su Consejo de Seguridad. Respecto del resto, simplemente se exige una observancia de buena fe de tales actos⁸⁶⁷. En nuestra opinión, las Resoluciones de su Asamblea General poseen una posición aventajada para la posible concreción de normas internacionales por diversas razones: en primer lugar, debido a que se trata del órgano plenario de la principal organización universal, lo que permite reflejar un alto grado de consenso en la comunidad internacional (*opinio iuris generalis*⁸⁶⁸); en segundo lugar, destaca el que estas resoluciones suelen enunciar principios jurídicos con vocación mundial bajo la fórmula de declaraciones⁸⁶⁹.

424. De este modo, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA entiende que dichas declaraciones pueden actuar de igual manera que lo hacen las conferencias de codificación y desarrollo progresivo del D.I. para lograr la formación del *consensus*⁸⁷⁰. A este respecto, PASTOR RIDRUEJO distingue entre tres tipos de resoluciones de la Asamblea General,

⁸⁶⁵ Principalmente Resoluciones de sus órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, así como los Informes de la Secretaría General.

⁸⁶⁶ *Vid.* en este sentido REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 200-201. A nivel general, junto con este tipo de resoluciones, en una O.I. pueden encontrarse aquellas que incorporan una obligación de comportamiento, que sin dejar de ser recomendaciones añaden un plus en su intensidad, imponiendo un comportamiento formal a sus Estados Miembros (v. gr. art. 19.6 del Convenio de la OIT, 1919; artículos IV y VIII de la Constitución de la UNESCO de 1949); *vid.* en este sentido RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 215; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional... op. cit.*, p. 201.

⁸⁶⁷ *Vid.* RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 214; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional... op. cit.*, p. 200.

⁸⁶⁸ En terminología empleada por PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 159.

⁸⁶⁹ *Vid.* PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 156.

⁸⁷⁰ *Vid.* JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., «International Law in the Past Third of a Century», en *Recueil des cours*, Vol. 159 (1978), p. 31.

correspondiendo a cada una distintos efectos jurídicos⁸⁷¹. Así, nos encontramos con «1) Resoluciones declarativas o confirmatorias de normas consuetudinarias en vigor [...]. 2) Resoluciones que desarrollan y precisan algunos de los grandes principios de la Carta [...]. 3) Resoluciones que contienen nuevos principios de Derecho Internacional [...]». En similar sentido, REMIRO BROTONS⁸⁷² manifestó que estas resoluciones pueden producir tres situaciones respecto de la formación de las normas consuetudinarias: 1) generar una nueva costumbre, iniciando una *opinio iuris*; 2) cristalizar mediante la práctica de los Estados una norma consuetudinaria *in status nascendi*; 3) pueden probar la práctica y el elemento espiritual consolidados mediante la declaración de una costumbre preexistente.

425. Sobre este particular se han pronunciado distintas instancias internacionales en diversas ocasiones, señalando la posibilidad de considerar una resolución de la A.G.N.U. como indicio del elemento espiritual de una norma consuetudinaria. Así, René-Jean DUPUY indicaba en su Sentencia arbitral, de 19 de enero de 1977⁸⁷³ que

«On the basis of the circumstances of adoption mentioned above and by expressing an *opinion iuris communis*, Resolution 1803 (XVII) seems to this Tribunal to reflect the state of customary law existing in this field. Indeed, on the occasion of the vote on a resolution finding the existence of a customary rule, the States concerned clearly express their views. The consensus by a majority of States belonging to the various representative groups indicates without the slightest doubt universal recognition of the rules therein incorporated, *i.e.*, with respects to nationalization and compensation the use of the rules in force in the nationalizing State, but all this in conformity with international law»⁸⁷⁴.

⁸⁷¹ PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 157.

⁸⁷² Citado en GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso... op. cit.*, pp. 316-317.

⁸⁷³ *Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic*, 19 de enero de 1977, reproducido en *Journal du Droit international*, vol. 104 (1977), pp. 350-389, y en *I.L.M.* vol. 17, núm. 1 (1978), pp. 1-37.

⁸⁷⁴ Párr. 87 de la Sentencia, *I.L.M.* vol. 17, núm. 1 (1978), p. 30.

426. Igualmente, la C.I.J. en su Sentencia de 27 de junio de 1986 en *el asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella*, declaró que la *opinio iuris* puede deducirse de determinadas Resoluciones de la Asamblea General en atención a la actitud de las partes y los Estados⁸⁷⁵.

427. Por todo ello, recogiendo el testigo de lo manifestado por PASTOR RIDRUEJO, lo relevante es la convicción jurídica de toda la comunidad internacional, independientemente del poder o desarrollo que posea el Estado en cuestión; y es en las resoluciones de la A.G.N.U. donde esta manifestación de la *opinio iuris generalis* encuentra un vehículo adecuado⁸⁷⁶. Como desde hace décadas apuntara CARRILLO SALCEDO:

«Les résolutions et les déclarations de l'Assemblée générale des Nations Unies [...], en tant qu'expression des aspirations communautaires [...], ont favorisé la cristallisation de règles coutumières...»⁸⁷⁷.

428. El planteamiento que venimos exponiendo ha sido aplicado en relación con la Resolución de la Asamblea General 46/182, de 19 de diciembre de 1991, ya citada. En ella se contienen una serie de principios rectores para la asistencia humanitaria⁸⁷⁸. La misma fue fruto de los trabajos del Grupo *ad hoc* de composición abierta de consultas oficiosas sobre el tema 143 del programa, establecido por iniciativa del delegado de Arabia Saudita en la época, el Sr. Samir S. SHIHABI⁸⁷⁹.

⁸⁷⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, I.C.J. Reports 1986, p. 103. Un análisis de esta decisión judicial puede encontrarse en RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., «El Derecho internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua-Estados Unidos», en *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz / Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide ikastaroak*, núm. 1, 1987, pp. 15-64.

⁸⁷⁶ Vid. PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* op. cit., p. 159.

⁸⁷⁷ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Droit international et souveraineté des états. Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 257 (1996), p. 160.

⁸⁷⁸ Vid. Anexo «I. Principios Rectores» de la citada Resolución.

⁸⁷⁹ El grupo *ad hoc* presentó para su aprobación el *Proyecto de Resolución A/46/L.55 y Corr.1, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones*

429. Para determinar el valor jurídico de esta Resolución deberemos atender a su contenido y al consenso en la adopción de la misma. Respecto del primer elemento, como señalase TORROJA MATEU, la indicación expresa recogida en el texto de la Resolución que contenía principios rectores en materia de asistencia humanitaria «refleja la intención de dar un contenido normativo a sus disposiciones»⁸⁸⁰. En cuanto a la forma de adopción de la Resolución, es de destacar que ésta se aprobó por todos los miembros de la Asamblea, mediante consenso, sin recurrir a una votación individual⁸⁸¹. En síntesis, esta Resolución supone un ejemplo de la función normativa de la Asamblea General en materia de Derecho Internacional de Catástrofes, mediante la declaración de una *opinio iuris* en materia de asistencia humanitaria en caso de catástrofes⁸⁸². La A.G. manifiesta en este sentido, y con las limitaciones ya expresadas, la capacidad de determinar o declarar una serie de normas de D.I. general, tales como los principios generales del Derecho o la costumbre internacional⁸⁸³.

Unidas. El tema se debatió en el plenario de la A.G. en las sesiones 39ª (celebrada el 4 de noviembre de 1991), 41ª y 42ª (celebradas el 5 de noviembre de 1991) y 78ª (celebrada el 19 de diciembre de 1991). En ésta última se aprobó el Proyecto de Resolución adoptándose en consecuencia la Resolución 46/182. Las Actas de las sesiones pueden verse en: ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 39ª sesión*, celebrada el 4 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.39, de 11.11.1991; ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 41ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.41, de 14.11.1991; ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 42ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.78, de 14.11.1991; ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 78ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.78, de 17.1.1992. Asimismo, resultan de gran utilidad las informaciones sobre el tema del programa recogidas en UNITED NATIONS, *Index to Proceedings of the General Assembly, Forty-sixth session 1991/1992*, Part I, Nueva York, 1992, p. 118.

⁸⁸⁰ TORROJA MATEU, H., «Estrategia Internacional...» *op. cit.*, p. 253.

⁸⁸¹ *Vid.* ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 78ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.78, de 17.1.1992, p. 41.

⁸⁸² En este mismo sentido, PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 344. Este autor indica que «[la Resolución contiene], dans une certaine mesure, des *opinio iuris*», para señalar a continuación que la misma «est une recommandation non contraignante, mais les principaux contenus sont considérés comme du droit international coutumier»; *vid. ibid.*

⁸⁸³ En este sentido concluye la investigación de TORROJA MATEU, H., «Estrategia Internacional...» *op. cit.*, p. 253.

2.2.3. Costumbre

430. Las normas de carácter consuetudinario tienen una presencia limitada respecto de las fuentes del Derecho Internacional de Catástrofes. Ello es debido principalmente, al estado inmaduro de este sector jurídico, o si se prefiere, a que el mismo se encuentra *in status nascendi*, lo que impide por su corto recorrido poder presenciar de manera generalizada la formación de este tipo de normas. Sin embargo, tal y como se ha señalado en las líneas que preceden, existen una serie de actos normativos de OO.II. que podrían permitir determinar la existencia de costumbres en la regulación de las catástrofes, por lo que no se puede afirmar con contundencia la inexistencia de este tipo de normas⁸⁸⁴. Como se verá más adelante, por ejemplo, sí cabría observar una práctica generalmente aceptada en considerar al Estado afectado el principal responsable de la asistencia en su territorio⁸⁸⁵.

431. No obstante lo anterior, podrían resultar aplicables para regular las catástrofes aquellas normas de naturaleza consuetudinaria de carácter general, o pertenecientes a otras ramas del D.I. que resultasen conexas.

2.2.4. Principios generales del Derecho

432. Los principios generales constituyen una fuente formal del D.I. reconocida tanto en el artículo 38.1.c) del E.C.I.J. como por la práctica jurisprudencial en el plano mundial⁸⁸⁶. A ellos obliga a acudir la plenitud del D.I. a la hora de colmar lagunas jurídicas en supuestos en

⁸⁸⁴ Vid. HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 16; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 16; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., p. 21.

⁸⁸⁵ Esta idea será desarrollada más profusamente en el Capítulo V de esta tesis a la hora de abordar el análisis de la respuesta a las catástrofes.

⁸⁸⁶ Vid. JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción...* op. cit., p. 93.

los que otras normas –como los Tratados o la costumbre– parecen no dar respuesta⁸⁸⁷.

433. Respecto de la aplicación de tales principios generales, debe indicarse que su empleo en el D.I. general, y por ende en el D.I.C., puede servir tanto para la interpretación de las normas ya existentes, como para la solución de problemas en caso de falta de regulación⁸⁸⁸; pero nunca como sustituto de una norma convencional o consuetudinaria ya existente⁸⁸⁹.

2.2.5. Jurisprudencia internacional y doctrina

434. Cuestión harto debatida es el valor de la jurisprudencia cuando se abordan las fuentes del Derecho Internacional, pudiendo mencionarse dos posiciones encontradas: por un lado, la de aquéllos que entienden que la jurisprudencia como creadora de normas sólo tendría cabida entre las partes sometidas al litigio, y frente a terceros sólo podría emplearse para determinar el Derecho en vigor; de este modo, esta interpretación *mayoritaria* respetaría el tenor del conocido artículo 38.1.d) del E.C.I.J.⁸⁹⁰. Por otro lado, las tesis *minoritarias* defienden la jurisprudencia como fuente formal del Derecho Internacional⁸⁹¹. Sean cuales fueren las funciones de la jurisprudencia: *aclarar, precisar y confirmar* el derecho existente o *crear* nuevas reglas⁸⁹², resulta ineludible su consideración en el marco del Derecho

⁸⁸⁷ Resulta ilustrativo en el seno de la Unión Europea el recurso por parte del Tribunal de Justicia a la aplicación de tales principios generales en la construcción pretoriana para la defensa de los Derechos fundamentales y de las libertades públicas en la Unión; sobre ésta puede verse, entre muchos otros, ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, pp. 93-95.

⁸⁸⁸ JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción...* *op. cit.*, p. 94.

⁸⁸⁹ *Ibíd.*, p. 95.

⁸⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 97-99, en particular p. 98.

⁸⁹¹ Entre sus partidarios encontraríamos a SCHELLE, GIRAUD, y en el ámbito Español a PASTOR RIDRUEJO, entre otros; *vid.* PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* *op. cit.*, pp. 84-87.

⁸⁹² Véase al respecto, las funciones de la C.I.J. que señalaba el juez ÁLVAREZ en el *asunto del Canal de Corfú*; *vid. Opinion individuelle de M. Alejandro Alvarez, C.I.J. Recueil 1949*, p. 40.

Internacional de Catástrofes en la medida en que sirva para determinar las normas de D.I. aplicables.

435. Por «doctrina» se entiende «les opinions émises sur le droit par des personnes qui ont pour fonction de l'étudier (professeurs, magistrats, avocats...)»⁸⁹³. Sin embargo, para otros autores, la doctrina se diferenciaría de la jurisprudencia en que la primera (*communis opinio doctorum*) se refiere a aquéllos que enseñan el derecho, mientras que la segunda emana de aquéllos que sin enseñarlo, escriben sobre el Derecho⁸⁹⁴. Cualquiera que sea su noción, el artículo 38.1.d) del E.C.I.J. atribuye formalmente a ésta («las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones») el mismo valor que a la jurisprudencia⁸⁹⁵. Sin embargo, la realidad dista mucho de esta afirmación. En este sentido, como ha señalado PASTOR RIDRUEJO,

«...resulta desde luego desmesurada la referencia que hace a la doctrina el Estatuto del actual Tribunal de La Haya (1945) [...]. Si en tiempos pasados resultaba viable la invocación de la doctrina era porque el Derecho de Gentes presentaba una homogeneidad básica como consecuencia de su carácter eurocéntrico. Hoy una jurisdicción universal y de composición colegiada [...] encontraría mayores dificultades para apoyarse en una opinión doctrinal»⁸⁹⁶.

436. Por lo tanto, se aprecian diferencias en la práctica inclusive de la propia C.I.J. que si bien no tiene reparos en apoyarse de manera clara en su jurisprudencia para la solución de un litigio⁸⁹⁷, lo tendría difícil si pretendiese basar su fundamentación, en todo o en parte, en las opiniones de reconocidos publicistas.

⁸⁹³ Vid. TERRÉ, F., *Introduction générale au droit*, 5ª ed., Dalloz, París, 2000, p. 262 y la bibliografía recogida en nota 1 de la misma página.

⁸⁹⁴ Definición recogida del *vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant* en TERRE, F., *Introduction...* *op. cit.*, p. 262.

⁸⁹⁵ PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* *op. cit.*, p. 161.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, pp. 161-162.

⁸⁹⁷ Como se ha señalado en el caso de los trabajos preparatorios para reelaborar el texto claro de un Tratado; *vid.* PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* *op. cit.*, pp. 85-86.

437. De este modo, debe concluirse la imposibilidad de afirmar un papel claro en la generación de normas en materia de catástrofes por parte de la jurisprudencia y la doctrina. Ambos elementos constituyen, no obstante, métodos de gran importancia para la determinación de éstas.

2.3. OTRAS FUENTES RELEVANTES: LEGISLACIÓN NACIONAL

438. La legislación dictada por los órganos responsables de los distintos Estados no constituye en sentido estricto una fuente propia del Derecho Internacional sino de los distintos ordenamientos internos⁸⁹⁸. De ahí que sistemáticamente se presente en apartado distinto al de las fuentes del D.I.C. propiamente dichas. A pesar de tal carácter, resulta relevante su estudio en la materia por varias razones: por un lado, y como indicase VALENCIA-OSPINA, puesto que traslada y desarrolla las obligaciones internacionales en materia de catástrofes al plano interno⁸⁹⁹; por otro, porque la falta de desarrollo de este sector jurídico (D.I.C.) hace necesario atenerse a la práctica nacional de los distintos Estados a través de sus ordenamientos internos para extraer principios y reglas que puedan ser aplicables al ámbito internacional.

439. De este modo, cabe indicar que son numerosos los Estados que han adoptado normas en sus ordenamientos jurídicos internos en la materia⁹⁰⁰ desde tiempos remotos⁹⁰¹. Así, la regulación de las

⁸⁹⁸ Afirmación que realizamos sin perjuicio del debate entre las tesis monista y dualista en la consideración de los ordenamientos jurídicos internacional e interno. Al igual que ocurre con el D.I.M.A., este debate cobra especial relevancia en la formación no de las normas convencionales sino de las consuetudinarias; *vid.* SHELTON, D. y KISS, A., *Judicial Handbook on Environmental Law*, United Nations Environmental Programme, 2005, p. 13. No obstante, los límites de este trabajo nos impiden realizar un análisis en profundidad de esta cuestión.

⁸⁹⁹ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 14.

⁹⁰⁰ Véase en el seno de la F.I.C.R. y de su programa I.D.R.L. una exhaustiva base de datos sobre legislación en materia de catástrofes (*I.D.R.L. Database*), disponible en línea en <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/>.

catástrofes en el ámbito del derecho interno suele quedar reducida a leyes sobre emergencias o calamidades públicas, que con alguna excepción, son de tipo sectorial (bien sobre R.R.C., asistencia o protección civil). Del mismo modo, encontramos normas internas que pese a que su objeto de regulación es distinto al de las catástrofes, de manera tangencial se refieren a cuestiones relacionadas con éstas⁹⁰².

2.4. CONTENIDO Y CARACTERES

2.4.1. Contenido

440. Desde un punto de vista general y referido al D.I., siguiendo el pensamiento deductivo de Hans Kelsen, «el ámbito de validez *ratione materiae* del D.I. es potencialmente ilimitado, ya que en principio cualquier materia puede terminar siendo regulada por el D.I.»⁹⁰³. En lo que concierne al Derecho Internacional de Catástrofes, debemos

⁹⁰¹ Sobre la evolución histórica en el ámbito nacional véase QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», *op. cit.*, pp. 7-8.

⁹⁰² La lista de estos temas puede ser infinita, por lo que enumeramos a continuación algunos de los más representativos a título meramente ejemplificativo y sin ánimo de exhaustividad: la seguridad pública, la inmigración, materias aduaneras o arancelarias, el control de fronteras, materia tributaria, ordenación del territorio, etc; *vid.* un listado más amplio en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pfo. 36, p. 14. Los siguientes territorios cuentan con legislación interna directa o indirectamente relacionada con las catástrofes: Alemania, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Bahrein, Belarús, Belice, Benín, Bolivia, Brasil, Camboya, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Islas Salomón, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kirguistán, Lesoto, Lituania, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Montenegro, Montserrat, Nepal, Nicaragua, Niger, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, República del Congo, República Democrática del Congo, República Islámica de Irán, República Unida de Tanzania, Rumania, Santa Lucía, Senegal, Serbia, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zimbabue y provincia china de Taiwán; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en caso de desastre, Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 13, nota 28.

⁹⁰³ JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción... op. cit.*, p. 56.

determinar cuál es su ámbito de aplicación material, es decir, qué materias regula este sector del ordenamiento internacional.

441. Para resolver este interrogante, en primer lugar, se ha de acudir a la idea sobre la que pivota la noción de D.I.C., que no es otra que su objeto: la catástrofe y su gestión. Para ello, debe determinarse qué es una catástrofe, y así delimitar el ámbito de aplicación material (situaciones en las que se apliquen estas normas), los caracteres de estas normas y el ámbito de aplicación personal (quienes son los sujetos a los que han de aplicarse dichas normas jurídicas). Tal y como se indicara por el Relator Especial VALENCIA-OSPINA al analizar el alcance del tema objeto de estudio por la C.D.I.:

«Una definición [de desastre] parece de fundamental importancia en el presente contexto. Tal definición contribuirá a delimitar las situaciones en las que se pueda o deba invocar la protección, así como las circunstancias en las que la protección deje de ser necesaria. Describir los perfiles del término “desastre” también contribuirá a identificar a las personas que necesitan protección, determinando por tanto quién tiene derecho a ella. Una definición también debería establecer límites razonables para el alcance del tema, excluyendo situaciones como los conflictos armados»⁹⁰⁴.

442. Al fundamentar el contenido del D.I.C. en la noción de catástrofe debemos ser conscientes de una realidad –que ya tratamos en páginas anteriores–⁹⁰⁵, como es el cambio en la concepción de la misma, desde fenómenos de la naturaleza, pasando por un origen centrado en el subdesarrollo, hasta los estudios de la década de los años 70 y 80 del pasado siglo (entre cuyos autores destacaría Amartya SEN) que ponen el

⁹⁰⁴ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 12. Idea que ya reflejara en su primer informe, *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, pp. 17 y ss.

⁹⁰⁵ Véase epígrafe 3 del Capítulo I de este trabajo relativo a las nociones no jurídicas de «catástrofe».

foco en los procesos de desigualdad y pobreza⁹⁰⁶. Este paso de la concepción de las catástrofes como concepción social y no basadas en un hecho natural, va unido a la concepción humana de la catástrofe y del D.I. en sí mismo, pues lo que interesa es la catástrofe en cuanto a que afecta al ser humano (directa o indirectamente). Esto llevaría a preguntarse cuál es el objeto de regulación del D.I.C. (las catástrofes, el ser humano o ambos). En nuestra opinión, regularía las catástrofes, éste es por tanto su objeto, pero su objetivo –su razón de ser– es la protección del ser humano en sentido amplio.

443. En este orden de cosas, no debe confundirse el objeto con el fin del D.I.C. En nuestra opinión, la finalidad de este sector jurídico es la protección de las sociedades en cuanto tales, es decir, el mantenimiento de los sistemas político-sociales en los que se han congregado las personas, entendiendo a las sociedades como la agrupación de las personas, sus bienes y el medioambiente en el que viven y se desenvuelven. De este modo, el D.I.C. se distingue de otras ramas de regulación por su razón de ser, como el D.I.H. (regulación de los conflictos armados -defensa de la persona indirectamente-), el D.I. del Medioambiente (protección del medioambiente y defensa de la persona indirectamente), o del conjunto de normas del D.I. cuyo principal objetivo es la lucha contra el cambio climático y la adaptación de las personas a éste (en última instancia, también se persigue la defensa de las personas). La única rama que podría decirse que regula la defensa y protección en sí misma de las personas, es el D.I. de los Derechos Humanos. En todo caso, sí podría afirmarse que la razón de ser que se esconde detrás de la protección en caso de catástrofe (D.I.C.) puede ser similar al de la protección en caso de conflicto armado (D.I.H.), esto es, la protección del ser humano en situaciones de crisis humanitaria⁹⁰⁷.

⁹⁰⁶ Vid. término «desastre» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p., disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>. De hecho, este autor entiende que las catástrofes pueden ser consideradas como «acontecimientos humanos»; vid. ibíd.

⁹⁰⁷ «Crisis humanitaria», tal y como se ha definido en este trabajo, sería una situación en la que el ser humano corre un grave riesgo para sobrevivir o sufrir daños de importancia.

444. Por ello, traemos aquí a colación la definición ofrecida en el Capítulo II de este trabajo, que consideraba una catástrofe *el resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional*⁹⁰⁸. El D.I.C. se constituye, de este modo, en la rama del ordenamiento jurídico-internacional encargada de regular las catástrofes, en tanto que fenómenos con repercusión en la comunidad internacional.

445. Asentado lo anterior, debe exponerse qué aspectos concretos regularía esta rama del ordenamiento jurídico-internacional. Desde el seno de Organizaciones humanitarias como la Cruz Roja, el ámbito *ratione materiae* del D.I.C. ha girado en torno a la asistencia de socorro en caso de catástrofe, indicándose que su núcleo comprendería

«Las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria»⁹⁰⁹.

De este modo, los temas objeto de regulación por el D.I.C. serían *inter alia* el intercambio de información, la oferta y aceptación de la asistencia, la coordinación del socorro, el acceso a las zonas de la

⁹⁰⁸ Vid. Conclusiones al Capítulo II (párr. 311) de este trabajo.

⁹⁰⁹ Vid. F.I.C.R., *International Disaster Response Laws (IDRL). Project Report 2002-2003*, doc. 03/IC/11, Ginebra, 2003, pp. 16-17; en el mismo sentido: HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 15. En tiempos más recientes se observa una postura más aperturista en la que se incluiría conjuntamente la preparación y la rehabilitación; vid. FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 24.

catástrofe, el control de importaciones de bienes de socorro, el despliegue del personal y equipo de asistencia, el estatuto y la protección del personal y el reembolso de los costes de la asistencia⁹¹⁰.

446. Según está enunciado, el D.I.C. se aplicaría salvo que entrase en juego un conflicto armado, en este caso sería de aplicación el D.I.H. No obstante, desde nuestro punto de vista, esta definición de D.I.C. es demasiado restrictiva pues se centra principalmente en las operaciones de socorro tras producirse la catástrofe y sólo abarcaría dos fases de su gestión: la de preparación y la de respuesta (socorro y asistencia). El objetivo general de esta tesis exige un planteamiento maximalista respecto del ámbito de aplicación material del D.I.C.; por ello, su contenido debe recoger todos aquellos aspectos aplicables a una catástrofe en todas sus fases: prevención, preparación, respuesta y reconstrucción⁹¹¹.

447. Siguiendo este posicionamiento más amplio, el ámbito material de aplicación del D.I.C. se centraría en el régimen normativo e institucional de las catástrofes y su gestión en todas sus fases, independientemente del tipo de catástrofe o de su origen⁹¹². Las cuestiones concretas agrupadas en función de las fases de gestión (sin ánimo de exhaustividad), incluirían: a) *fase de prevención*: medidas de prevención y establecimiento de mecanismos de alerta temprana; b) *fase de preparación*: medidas de preparación, constitución y gestión de capacidades de respuesta; c) *fase de respuesta*: asistencia a los ciudadanos afectados, solicitud de asistencia por parte del Estado

⁹¹⁰ Vid. HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 17.

⁹¹¹ Este es el posicionamiento más actual entre los autores en materia de D.I.C.; así, pueden verse, entre otros, GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 9. Para este autor, las normas del D.I.C. se aplicarían a «(a) the rules defining the *obligation of the States to prevent or mitigate a disaster and to appropriately assist the affected persons and to fight against corruption* [...]; (b) the rules regulating the *relations between the disaster-affected State and other States or international organizations*, including such matters as *modality of requesting and offering assistance, status of the personnel sent on a mission, cost sharing, chain of command of a mission, relations with local authorities, liabilities, claims, and compensation regime in an emergency mission, entry and exit of goods and personnel*; (c) the rules dealing with the *protection of human rights* (civil and political as well as economic, social, and cultural rights, the rights of vulnerable groups, and the rights of children)» (énfasis añadido); *vid. ibíd.*, p. 9.

⁹¹² Ver tipología de catástrofes *supra* en epígrafe 3 del Capítulo II de este trabajo.

afectado, coordinación y mando de la asistencia, estatuto del personal de socorro, imputación de los costes de la asistencia, regulación de la entrada, permanencia y salida de los bienes, equipo y personal de socorro; y d) *fase de reconstrucción*: medidas de reconstrucción, establecimiento de responsabilidades y procedimientos de reclamación; igualmente, y de manera transversal a todas las fases, regula el estatuto jurídico (los derechos y deberes)⁹¹³ de las partes en cuestión (Estados, OO.II., personas víctimas de la catástrofe⁹¹⁴...); la gestión del proceso de catástrofe (gestión del riesgo, vulnerabilidad y amenazas); y la cooperación internacional.

448. Respecto de los ámbitos de aplicación espacial, personal y temporal del D.I.C. puede indicarse lo siguiente: *ratione loci*, el D.I.C. regula no sólo aquellos sucesos producidos en el lugar donde se producen los daños más importantes de la catástrofe, sino en cualquier territorio de un Estado en el que ocurra dicho proceso, inclusive los Estados que prestan asistencia o Estados de tránsito⁹¹⁵. Por ello, empleando el ejemplo de un tsunami, las reglas podrán aplicarse no sólo en el territorio del Estado donde se produce el impacto de la ola en la costa, sino también en la zona marítima donde se originó el

⁹¹³ La cuestión de los derechos y obligaciones no sólo puede verse desde el punto de vista personal, es decir, referido a las personas como titulares de éstos. Desde el punto de vista estatal, nos referiríamos a obligaciones respecto de los Estados y las Organizaciones internacionales gubernamentales en cuanto que son sujetos de Derecho Internacional, a los que podría sumarse otras entidades con cierta subjetividad internacional o actores de la escena internacional. Esta perspectiva dual del D.I.C. (Estado-persona) ya fue señalada en CARON, D.-D., «Addressing...» *op. cit.*, pp. 12-13; y posteriormente por el Relator Especial en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, pp. 7-10.

⁹¹⁴ A pesar de la particularidad que supone ser víctima de una catástrofe, tal y como indicara VALENCIA-OSPINA «las personas afectadas por los desastres no constituyen una categoría jurídica separada». No obstante, a éstas, qué si cuentan con una situación de facto específica, sería aplicable el principio de humanidad, considerado como un principio fundamental propio del D.I.H. y del D.I.DD.HH.; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 19.

⁹¹⁵ *Vid.* comentario al Proyecto de artículo 1 de la C.D.I. en *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 20.

movimiento de la masa de agua. De este modo, cobran sentido los mecanismos de alerta temprana y de intercambio de información⁹¹⁶, así como la cooperación y coordinación en materia de respuesta a catástrofes.

449. El ámbito de aplicación *ratione personae* de las normas de D.I.C. se circunscribe a las partes afectadas por la catástrofe (Estado afectado, personas físicas), pero también a aquellos actores que participen en la gestión tanto en fases preventivas como de respuesta o reconstrucción (entre los que se incluyen: los Estados que ofrecen asistencia, las O.O.II., las O.N.G., la sociedad civil, etc.).

450. *Ratione temporis*, el D.I.C. se aplica en todas las fases pertenecientes a las actividades de gestión de catástrofes (prevención, preparación, respuesta y reconstrucción), no limitándose al momento durante el cual dure la situación de emergencia⁹¹⁷.

2.4.2. Caracteres

451. Tras el análisis inductivo de los instrumentos internacionales que comprenden el sector normativo relativo a las catástrofes, pueden extraerse una serie de caracteres propios de sus normas. Las páginas que siguen harán referencia a los mismos indicando aquéllos que tienen su origen en la especial realidad que éstos regulan (apartado B).

A. Reciente creación o «en proceso de formación»

452. Esta rama del Derecho Internacional se caracteriza por su (relativa) reciente aparición, y por encontrarse hoy por hoy en proceso

⁹¹⁶ HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», p. 15.

⁹¹⁷ Nos remitimos al estudio más amplio de estas fases de gestión de catástrofe *infra* en la introducción a la Parte II de este trabajo.

de formación⁹¹⁸, carente de un marco legal integral⁹¹⁹, y que por el contrario más bien sería el resultado de la amalgama de normas y principios vinculantes y no vinculantes con objetivos, ámbitos y contenido diversos, lo que lo ha convertido en un «minefield of legal barriers and omitted regulation, as deadly as bush fires and earthquakes themselves»⁹²⁰; lo cual tampoco ha ayudado a la concreción de su concepto ni contenido. Por ello, a pesar del aumento en el desarrollo del D.I.C., destaca la necesidad del estudio en profundidad de la cuestión teniendo presente el papel que debe jugar la Comunidad Internacional para que la asistencia pueda ser adecuada y eficaz⁹²¹.

453. Esta reciente creación ha propiciado incluso que se pusiera en cuestión su consideración misma como rama del Derecho Internacional. Sin embargo son varios los autores que defienden tal posicionamiento⁹²². En este sentido, y como se vio *supra* en atención a sus fuentes, el D.I.C. se plasma en un conjunto de normas recogidas en instrumentos nacionales e internacionales (tanto jurídicamente vinculantes como no vinculantes)⁹²³, de nuevas prácticas subsiguientes y de instituciones especializadas, que se aglutinan para regular un determinado sector problemático. Por lo tanto constituiría un régimen especial o autónomo en clasificación defendida por la C.D.I. en el tema

⁹¹⁸ Entre muchos otros esta idea ha sido defendida por LIENHARD, C., «Pour un droit des catastrophes», *Recueil Dalloz*, núm. 13, 30 de marzo de 1995, recurso electrónico, n.p. (la versión impresa comprende pp. 91-102), párr. 5; FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), p. 117.

⁹¹⁹ En este sentido HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», pp. 16-17; REINECKE I., «International...» *op. cit.*, p. 144; GUTTRY, A. DE, «Surveying... », *op. cit.*, p. 6; FISHER, D., «The Future...» *op. cit.*, p. 90.

⁹²⁰ REINECKE I., «International...» *op. cit.*, p. 144.

⁹²¹ KALSHOVEN, F., «Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters», en KALSHOVEN, F. (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, p. 14.

⁹²² Véase en un sentido general a FISHER, D., *Law and Legal Issues...* *op. cit.*; REINECKE I., «International...» *op. cit.*; FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012); y defendiendo la existencia de regímenes sectoriales en materia de catástrofe a FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* *op. cit.*, p. 47.

⁹²³ Así es admitido por la doctrina de manera unánime: *vid.* GUTTRY, A. DE, «Surveying... », *op. cit.*, p. 6; FISHER, D., «The Future...» *op. cit.*, p. 90.

de la *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional*⁹²⁴.

454. Además, el D.I.C. no es sino fruto de la evolución del Derecho Internacional⁹²⁵, hacia lo que algún autor ha denominado la «función humanitaria del Derecho Internacional»⁹²⁶ en el que la persona se torna en el centro de la actividad normativa internacional, dejando a un lado la liberalidad del D.I. clásico⁹²⁷.

455. En línea con lo anterior, y atendiendo a la evolución histórica del D.I.C. no resulta fácil establecer un momento en el cual se puede determinar el nacimiento de esta rama jurídica, ni en atención a los tratados en la materia, la evolución de la opinión pública mundial o el trabajo en el seno de Organizaciones Internacionales, inclusive a su

⁹²⁴ Sin ánimo de agotar el análisis de la cuestión, pues ello se escaparía de los límites de este trabajo, indicamos que dentro del estudio de la fragmentación del D.I. se distinguieron tres tipos de regímenes autónomos: 1) el formado por «un conjunto determinado de normas (primarias) va acompañado de una serie especial de normas (secundarias) relativas a la infracción y las reacciones a ésta. Este es el caso principal contemplado en el artículo 55 del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado, de la Comisión de Derecho Internacional»; 2) «una serie de normas especiales constituyen un régimen especial, compuesto de derechos y obligaciones, en relación con una cuestión especial. Estas normas pueden referirse a una zona geográfica (por ejemplo, un tratado sobre la protección de un determinado río) o a una cuestión de fondo (por ejemplo, un tratado sobre la reglamentación de los usos de un arma particular). Estos regímenes especiales pueden surgir sobre la base de un solo tratado, de varios tratados, o de un hecho derivado o no de uno o varios tratados (práctica subsiguiente o derecho consuetudinario)»; y 3) aquél en el que «todas las normas y principios que regulan un determinado sector problemático se agrupan para dar forma a un «régimen especial» [...]. A efectos de interpretación, estos regímenes pueden considerarse muchas veces como un todo», siendo ejemplo de éste último el derecho del mar o el derecho relativo a los derechos humanos; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, Conclusiones de los Trabajos del Grupo de Estudio*, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda Parte, pp. 196-197.

⁹²⁵ Al igual que otros regímenes normativos como el medioambiental, la evolución del D.I. en el s. XXI ha generado un aumento de sus normas que tratan de dar respuesta a nuevos espacios y materias; véase RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *El Derecho Internacional en el Umbral del Siglo XXI. Lección de Apertura del Curso Académico 1999-2000*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999, pp. 60-61.

⁹²⁶ *Vid.* PETIT DE GABRIEL, E.-W., *Proyecto Docente e Investigador de Derecho Internacional Público presentado para participar en el concurso de acceso para la provisión de una plaza de Profesor Titular de Universidad*, 2 de febrero de 2007, pp. 17-21. Según su autora los «cambios en la estructura y funciones del Derecho internacional contemporáneo son exponentes claros de una misma idea: *existe una nueva función del Derecho internacional*, más allá de la coexistencia y cooperación que recogiera en 1927 la sentencia en el asunto Lotus, *que persigue la protección de la persona en toda circunstancia*», énfasis añadido; *ibíd.*, p. 20.

⁹²⁷ El D.I. contemporáneo se preocuparía ahora del «hombre, del medio humano, de los pueblos y de su desarrollo, del desarme [...] y de la paz»; *vid.* CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional... op. cit.*, p. 35.

estrecha relación con otros sectores novedosos como el del medioambiente⁹²⁸.

B. Caracteres propios

456. Igualmente, el D.I.C. presenta unos caracteres propios debido a la especialidad de la realidad que regula, esto es, las catástrofes y su gestión, algunos de los cuales serán objeto de análisis en las líneas que siguen.

1) Procedimiento de elaboración de normas

457. El Derecho Internacional de Catástrofes, al constituirse en un sector normativo específico en formación, se ha dotado de procedimientos de elaboración y aplicación normativa que cabe calificar como específicos. En este sentido, y como se ha señalado en las páginas que preceden, la mayor parte de las normas que regulan el sector provienen del plano bilateral o regional, sin que hasta el momento se hayan adoptado tratados multilaterales relevantes.

458. Del mismo modo, gran parte del desarrollo normativo e institucional que desde hace décadas se viene produciendo en materia de catástrofes proviene de actos de organizaciones internacionales, o de decisiones de Conferencias internacionales en la materia. Esto ha motivado, como señalase TORROJA MATEU, que

⁹²⁸ Se han indicado por la doctrina como indicadores del nacimiento del D.I.M.A. «la decisiva actuación de organizaciones internacionales de ámbito universal y regional en este ámbito; la aparición de los primeros informes científicos donde se alertaba sobre el progresivo deterioro de la biosfera resultado de un desarrollo económico sin precedentes; y la alarma provocada por la contaminación masiva del medio marino tras el accidente del *Torrey Canyon* en 1967, que desembocó en el nacimiento de una fuerte corriente en el seno de la sociedad civil internacional especialmente interesada en la protección del medio ambiente», en referencia a KISS por RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones... op. cit.*, p. 480.

«El principio de soberanía del Estado y el de la cooperación internacional siguen siendo principios que marcan la actuación de la O.N.U. en este sector [regulación internacional de las catástrofes]»⁹²⁹.

459. El principio de cooperación resulta fundamental en el D.I.C. dada la multitud y variedad de actores que se encuentran en la gestión de las catástrofes, especialmente en la prestación de asistencia⁹³⁰. Igualmente, es un principio fundamental que ha marcado la actuación de NN.UU. en la materia⁹³¹.

2) Preeminencia de las normas de carácter blando y no auto ejecutables

460. Las normas de D.I.C. se caracterizan por un predominio del carácter «blando» (*soft law*⁹³²) y no autoejecutable (*non-self-executing*⁹³³) de las mismas.

⁹²⁹ TORROJA MATEU, H. «La Organización de las Naciones Unidas ante los desastres naturales», en REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio Hispano-Canadiense de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, p. 82.

⁹³⁰ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 21.

⁹³¹ Algunas de las Resoluciones de la A.G.N.U. que contienen referencias específicas al principio de cooperación son: Resolución 1236 (XII), de 14 de diciembre de 1957, *Relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados*, doc. NN.UU. A/RES/1236 (XII); Resolución 1301 (XIII), de 19 de diciembre de 1958, *Medidas encaminadas a instaurar y promover relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados*, doc. NN.UU. A/RES/1301 (XIII); Resolución 1710 (XVI), de 19 de diciembre de 1961, *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional (I)*, doc. NN.UU. A/RES/1710 (XVI); Resolución 1815 (XVII), de 18 de diciembre de 1962, *Examen de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/1815 (XVII).

⁹³² En este trabajo emplearemos únicamente el término *Soft law* pues su uso es generalizado incluso en la doctrina hispanohablante y de este modo evitamos inducir a error al lector.

⁹³³ Debemos llamar la atención acerca de los numerosos términos que son empleados al tratar esta cuestión, entre los que se encuentran: *domestic* o *municipal law*, *judicial enforceability*, *self-executing*, *non-self-executing treaties*, *directly applicable*, *direct effect*, *disposiciones convencionales auto-ejecutivas* y *no auto-ejecutivas*, *tratados self-executing*, *tratados non-self-executing* o *normas directamente aplicables*, etcétera. Cuestión que cobra mayor importancia debido al cambio de idioma, pues en la doctrina hispanohablante tradicionalmente se ha venido traduciendo el término *self-executing* como «directamente aplicable» —aunque en algunas ocasiones se ha traducido como *ejecutivo* (NACIONES UNIDAS, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 1993, Adición, doc. NNUU CCPR/C/81/Add.4, de 24.8.1994, pfo. 8, p. 6.), o *ejecutable por sí mismo* (PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, pp. 172)—, lo que supone un conflicto a la hora de traducir el vocablo *directly applicable*, cuya traducción literal sería efectivamente la de «directamente aplicable». En este trabajo utilizaremos los términos más empleados por la doctrina como son: *self-executing* y *autoejecutable*, y *non-self-executing* y *no autoejecutable* como sinónimos, respectivamente.

461. La noción de norma *latu sensu* se refiere a aquellas que son o no jurídicamente vinculantes, mientras que *strictu sensu*, estaría haciendo referencia a aquéllas que imponen derechos y obligaciones. Por ello, a la hora de indicar como fuente del D.I.C. una norma o una decisión de una Organización Internacional, nos referimos a la norma en sentido general, como acto normativo, sin especificar el carácter vinculante o no del mismo. En este sentido, atendiendo a la categorización de fuentes en materia de regulación de catástrofes que se ha expuesto en las páginas que preceden, podemos encontrarnos con que las mismas pueden estar integradas por normas de *hard law* o de *soft law*. Éstas últimas han sido definidas como

«Actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa»⁹³⁴.

462. En relación con las fuentes del D.I.C. las normas de carácter blando juegan un papel relevante, y ello debido al gran número de instrumentos no vinculantes existentes en este sector. Éstos se encuentran formados en su mayoría por decisiones de Organizaciones

⁹³⁴Vid. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario del Español Jurídico*, Espasa, 2016, Recurso electrónico, n.p. Sobre éstas pueden verse, de forma general y sin ánimo de exhaustividad, EISEMANN, P.-M., «Les Gentlemen's Agreements comme source du droit international», en *Journal du Droit International*, núm. 2 (1979), pp. 326-348; GOLD, J., «Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements», en *American Journal of International Law*, vol. 77, Núm. 3 (July, 1983), pp. 443-489; IDA, R., «Formation des normes internationales dans un monde en mutation. Critique de la notion de *soft law*», en *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement, Mélanges Michel Virally*, Pedone, París, 1991, pp. 333-340; DMOCHOWSKI, P., «Soft Law» *Internationale. Tome I Force contraignante du «negocium»*, APD, Polonia, 2001; DMOCHOWSKI, P., «Soft Law» *Internationale. Tome II Validité et «autorité de l'Instrumentum»*, APD, Polonia, 2004; CHATZISTAVROU, F., «L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit», en *Le Portique* [En ligne], núm. 15 (2005) (mis en ligne le 15 décembre 2007); SHELTON, D., «Normative Hierarchy in International Law», en *American Journal of International Law*, vol. 100, núm. 2 (2006), pp. 291-323, en especial pp. 319-322; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, pp. 422-431 y 1168-1170, y en relación con el D.I.M.A. pp. 1421-1424; GUZMAN, A.-T. y MEYER, T.-L., «International Soft Law», en *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, Núm. 1(2010), pp. 171-225; GALANDER, A., WALGENBACH, P. y ROST, K., «A social norm perspective on corporate governance soft law», en *Corporate Governance*, vol. 15, Issue 1 (2015), pp. 31-51; PRONTO, A.-N., «Understanding the Hard/Soft Distinction in International Law», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 48 (2015), pp. 941-956.

Internacionales, códigos de conducta y Memorandos de entendimiento, relativos a la asistencia en situaciones de catástrofe⁹³⁵. La existencia de este tipo de normas, junto con otras contenidas en tratados internacionales aplicables, implica que podamos referirnos a que estamos ante reglas sobre D.I.C. con un valor jurídico heterogéneo⁹³⁶.

463. Entre los distintos instrumentos de carácter no vinculante en materia de catástrofes merecen una especial mención los siguientes⁹³⁷: Resoluciones de la Asamblea General de NN.UU.⁹³⁸ y del ECOSOC⁹³⁹, y en menor medida, las de su Consejo de Seguridad⁹⁴⁰; Resoluciones y documentos emanados del entorno de la Cruz Roja (aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o la F.I.C.R.)⁹⁴¹, entre los que destacan las directrices, códigos de conducta

⁹³⁵ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 8.

⁹³⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 21.

⁹³⁷ Éstos han sido puestos de manifiesto por, entre otros, la COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 11 y ss.; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 21. El propio Relator Especial distingue en sus informes entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes, siendo los primeros los tratados universales, regionales y bilaterales, y los no vinculantes, entre otros, las Resoluciones de la A.G.N.U., las Directrices IDRL de la F.I.C.R. o las Resoluciones del *Institut de Droit International*; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Séptimo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/668, de 27.2.2014, pp. 6-11, especialmente p. 10.

⁹³⁸ Principalmente, la Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, o la Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, entre otras muchas.

⁹³⁹ *Vid.* entre otras, sus Resoluciones 1049 (XXXVII), de 15 de agosto de 1964; 1268 (XLIII), de 4 de agosto de 1967; 2102 (LXIII), de 3 de agosto de 1977; 1985/17, de 28 de mayo de 1985; 1993/205, de 12 de febrero de 1993; 1994/31, de 27 de julio de 1994; 1999/63, de 30 de julio de 1999; 2001/31, de 26 de julio de 2001; 2002/32, de 21 de julio de 2002; 2004/50, de 8 de abril de 2004; 2008/36, de 25 de julio de 2008; 2009/3, de 22 de julio de 2009; 2010/1, de 15 de julio de 2010; 2011/8, de 21 de julio de 2011; 2012/3, de 20 de julio de 2012; 2013/6, de 17 de julio de 2013; 2014/13, de 25 de junio de 2014; 2015/14, de 19 de junio de 2015; 2016/9, de 29 de junio de 2016; y 2017/14, de 23 de junio de 2017.

⁹⁴⁰ Sobre la limitada dedicación que ésta órgano ha otorgado a la gestión o regulación de situaciones de catástrofe ya nos hemos referido *supra* en este trabajo (véanse párrafos 387 a 395).

⁹⁴¹ *Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre* [que complementa los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, resolución 26, aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre 1969; *Declaración de principios para el socorro humanitario internacional a la población civil en situaciones de desastre*, 1969, aprobada por la Conferencia Internacional, en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, p. 808; *Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional*, aprobadas en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Bucarest, 1977, resolución 6, reproducida en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, pp. 811-815, 3ª edición, 1994; F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz*

y normas y principios relativos a las situaciones de catástrofe; las *Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre* aprobadas en U.N.I.T.A.R. en 1982⁹⁴²; los *Criterios de Mohonk* de 1995⁹⁴³; la *Declaration of the Ministers and Directors-General responsible for Civil Protection, Civil Defence, Civil Safety and the management of emergency situations* de 2001⁹⁴⁴; o los códigos de conducta elaborados en el marco del I.A.S.C. (*IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* de 2006⁹⁴⁵, así como el *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster* de 2008⁹⁴⁶); las

Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), 1994, en Anexo IV. «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», Resolución 2 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 al 7 de diciembre de 1995, documento 95/C.II/2/1, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>; *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, preparados por la F.I.C.R., en consulta con el C.I.C.R., reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Núm. 310 (29 febrero 1996), Anexo IV (disponible en <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/code-of-conduct-290296.htm>); Objetivo final 3.2.6, 28ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (diciembre de 2003), aprobados en la 28ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, diciembre 2003; F.I.C.R., *Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, versión del 26.10.2007, 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations.pdf>; F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, disponibles en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/guidelines/>; F.I.C.R., *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, versión de 26 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1023ES.pdf>; F.I.C.R., *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, 2011, p. 14, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1018ES.pdf>.

⁹⁴² INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL E INVESTIGACIONES (U.N.I.T.A.R.), *Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre*, publicadas en UNITAR, Serie Policy and Efficacy Studies Núm. 8 (número de venta E.82.XV.PE/8).

⁹⁴³ *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), pp. 192-208.

⁹⁴⁴ Adoptados al cierre de la 12ª Conferencia mundial sobre Protección Civil titulada «Civil Defence, a tool for international solidarity against natural and man-made disasters in the 21st century», que tuvo lugar en la ciudad suiza de Ginebra durante los días 25 a 27 de junio de 2001.

⁹⁴⁵ Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2006 [Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, Aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos el 9 de junio de 2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006].

⁹⁴⁶ INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2008.

Directrices de Oslo de 2007⁹⁴⁷ o los documentos finales aprobados en el seno de las W.C.D.R., como la *Declaración*⁹⁴⁸ y el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*⁹⁴⁹, la *Declaración de Sendai* y el *Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*⁹⁵⁰, y el *Cancun High-Level Communiqué – Ensuring the resilience of infrastructure and housing*, adoptado el 24 de mayo de 2017, entre otros⁹⁵¹.

464. Junto a los anteriores, se han adoptado desde sociedades científicas de ámbito nacional e internacional una serie de documentos en relación con la regulación de catástrofes. Éstos contienen disposiciones que pueden emplearse con fines interpretativos o incluso como fuentes autorizadas para observar el proceso de formulación de las normas del Derecho Internacional de Catástrofes. De este modo, destacamos las normas emanadas de la *International Law Association* (I.L.A.) tales como las *Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales*⁹⁵², la *Resolución sobre derecho internacional*

⁹⁴⁷ NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/OSLO_GUIDELINES_SPANISH.pdf.

⁹⁴⁸ *Vid. Declaración de Hyogo*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 1, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1.

⁹⁴⁹ *Vid. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1.

⁹⁵⁰ Aprobados por la Resolución A.G.N.U. 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015.

⁹⁵¹ De forma indirecta, pero relacionado con las catástrofes existen otros instrumentos que se han adoptado que resultan valiosos como CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA, *Recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera para acelerar la expedición de los envíos de socorro*, de 8 de junio de 1970, documento T2-423; CONSEJO MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN, *Conclusiones de la Reunión de Ministros celebrada en Bangkok (Tailandia) en mayo de 1990*, párr. 31; *Principios rectores de la responsabilidad y la obligación de proceder a reparación en caso de contaminación de las aguas transfronterizas*, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 1990, (ENVWA/R.45, Anexo); *Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias*, aprobados en la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003; WORLD FOOD PROGRAMME, Executive Board Draft Decision, *Definition of Emergencies*, doc. W.F.P. WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, de 4.2.2005; *Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos*, documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, de 14 de noviembre de 2005.

⁹⁵² Disponible en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 496.

médico y humanitario⁹⁵³, el *Acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario*⁹⁵⁴, o las *Normas de Berlín sobre los recursos hídricos* de 2004⁹⁵⁵; las del *Institut de Droit international* (principalmente, la Resolución sobre asistencia humanitaria de 2003⁹⁵⁶); los *Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria*, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993⁹⁵⁷; el *Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria*⁹⁵⁸; y la *Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*⁹⁵⁹.

465. A los instrumentos no normativos relacionados *supra* cabría adicionar los conocidos como «Acuerdos internacionales no normativos» (A.I.N.N.), *Non-binding agreements*, también llamados «Memorandos de entendimiento» (*Memorandum of Understanding*), Pacto de caballeros (*Gentlemen's Agreements*)⁹⁶⁰, Declaración de intenciones (*Declarations of intent*), Declaraciones conjuntas (*Joint Statements*) o Acuerdos Administrativos⁹⁶¹. Dichos textos suelen acordarse en el plano bilateral, generalmente entre Estados y organismos infraestatales, o bien entre

⁹⁵³ Aprobada en la 57ª Conferencia de la I.L.A. (Madrid, 29 de agosto a 4 de septiembre de 1976), en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Seventh Conference*, pp. 46-49.

⁹⁵⁴ En INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Ninth Conference*, Belgrado, 17-23 de agosto de 1980, pp. 520-527.

⁹⁵⁵ Disponibles en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 16-21 August 2004*, Londres, 2004.

⁹⁵⁶ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003.

⁹⁵⁷ Reproducidos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 33, Núm. 297 (1993).

⁹⁵⁸ Alemania, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991.

⁹⁵⁹ PROYECTO ESFERA, *Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, Ginebra, 2000, revisadas en 2004.

⁹⁶⁰ Definidos como «un accord entre dirigeants politiques qui ne lie pas les États qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi» (definición de Michel VIRALLY recogida por DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 424), y en sentido similar como «les engagements dont l'imputation est spécifique et incombe aux diplomates qui les ont conclus en leur nom personnel» (*vid.* DMOCHOWSKI, P., «Soft Law» *Internationale. Tome II Validité et «autorité de l'Instrumentum»*, APD, Polonia, 2004, p. 156).

⁹⁶¹ *Vid.* SHAW, M.-N., *International... op. cit.*, pp. 118-119; ABASS, A., *International Law... op. cit.*, pp. 62-64; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-Hochleitner, J. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados... op. cit.*, p. 85.

éstos últimos, y rara vez entre organismos supraestatales entre sí⁹⁶². Se trata de acuerdos de voluntades en los que no queda claro ni el deseo de las partes de crear derechos y obligaciones de tipo jurídico entre las mismas, ni siquiera su capacidad para crear tal contenido normativo.

466. La afluencia de tales acuerdos ha llevado a la doctrina a analizar su naturaleza y elementos. De este modo, los *acuerdos no normativos* han sido definidos por PELLET como

«Des instruments issus d'une négociation entre personnes habilitées à engager l'État ou l'organisation internationale [...] et appelées à encadrer les relations de ceux-ci, sans pour autant avoir un effet obligatoire»⁹⁶³.

Lo cual, como añade a continuación, no impide considerarlos como actos jurídicos, puesto que «...ils sont adoptés avec l'intention de produire certains effets juridiques»⁹⁶⁴.

467. Igualmente, y con un objetivo de aplicación práctica, se entiende por “acuerdo internacional no normativo”:

«[un] acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional»⁹⁶⁵.

⁹⁶² Vid. el análisis de la práctica en GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, pp. 11-43.

⁹⁶³ Vid. DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 424.

⁹⁶⁴ *Ibid.*, p. 424.

⁹⁶⁵ Artículo 2 letra c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de *Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, B.O.E. núm. 288, de 28.11.2014; véase sobre el mismo ANDRÉS SÁENZ DE SANTA

468. Del mismo modo, encontramos en la legislación francesa una interpretación de lo que deban considerarse los «*mémoires d'entente*» y los «*arrangements administratifs*», a los cuales, al contrario que en el ámbito anglosajón, Francia otorga valor jurídico y fuerza vinculante⁹⁶⁶. Respecto de los acuerdos administrativos, si bien les otorga valor jurídico, éste queda supeditado al respeto de los límites del ámbito competencial en el que se adopta.

469. Como síntesis de las líneas que preceden puede concluirse la existencia de un debate doctrinal respecto de la naturaleza jurídica de tales acuerdos no normativos, que hasta la fecha no ha quedado resuelto. Para un sector, tales acuerdos se insertarían en la categoría de acuerdos de naturaleza política no vinculantes⁹⁶⁷ y, por el contrario, para otros autores constituyen acuerdos internacionales regulados bajo

MARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2015, pp. 108-110 y 835-872; MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67 núm. 1 (2015), pp. 13-60. Sobre la noción de tratado, entre muchos otros, puede verse BARBERIS, J., «Le concept de «*traité international*» et ses limites», en *Annuaire français de droit international*, vol. 30 (1984), pp. 239-270.

⁹⁶⁶ Apartado I de la *Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux*, J.O.R.F. núm. 125, du 31 mai 1997, p. 8415, donde se indica que «Dans leurs contacts avec des pays anglo-saxons, les négociateurs français peuvent se voir proposer des "mémoires d'entente" ou "memorandum of understanding". Ces instruments ne sont pas toujours considérés par les juristes de ces pays comme des accords internationaux, mais comme des engagements de bonne foi qui ne lient pas les signataires. Or cette distinction est inconnue dans la conception française du droit international qui reconnaît à tout engagement pris au nom du gouvernement la valeur d'un accord international créant des obligations. Il faut donc éviter de conclure des textes portant l'appellation "memorandum of understanding", afin de ne pas aboutir à des situations où le gouvernement français se considérerait comme lié sans que la réciprocité soit vraie. Si toutefois cette formule est imposée aux négociateurs français dans un cadre multilatéral par exemple, ils devront faire préciser par toutes les parties que ces instruments sont bien contraignants et que la France en exigera le respect. A côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'*arrangements administratifs*, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres. Ces *arrangements* constituent une catégorie inconnue du droit international. En conséquence, tout en engageant l'Etat, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée. Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible. Pour un texte qui relèverait soit en France, soit en ce qui concerne la partie étrangère, de plusieurs ministres, il ne peut être fait usage de la technique de l'*arrangement administratif*» (énfasis añadido).

⁹⁶⁷ En esta línea, entre otros, SHAW, M.-N., *International...op. cit.*, p. 117; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 70.

el C.V.D.T.⁹⁶⁸. Sin embargo, y en relación al D.I.C., nos hacemos eco de la reflexión de PASTOR RIDRUEJO en la que afirma que estos acuerdos «no constituyen fuentes del Derecho Internacional, su estudio es ineludible a la hora de determinar qué deberes pesan sobre los Estados en sus relaciones con otros sujetos de la disciplina»⁹⁶⁹. En consonancia, como indicase ABASS, en relación a la función del *soft law* en la formulación de normas internacionales:

«This is a much preferred method to an insistence that States immediately sign up to treaties that they may refuse to perform or from which, if they do perform, they may withdraw at the earliest opportunity»⁹⁷⁰.

En conclusión, estos acuerdos no normativos si bien no pueden considerarse con el mismo valor jurídico que los tratados internacionales concluidos bajo las reglas del C.V.D.T., no debe negárseles algún efecto jurídico derivado de la propia voluntad de las partes que lo adoptan. Lo que podría ser indicativo de un cierto carácter de «*hard soft-law*». Esta capacidad jurídica –aunque limitada– va a permitir el estudio de este tipo de instrumentos en la medida en que recojan reglas en materia de gestión de catástrofes. De este modo, cabe afirmar que las normas del *soft law* «han influenciado indudablemente la codificación del D.I.C.»⁹⁷¹.

470. Del mismo modo, y fruto de este carácter blando, la regulación en materia de catástrofes ha tendido a la generalización y abstracción, por lo que, en su mayoría, carecen de valor autoejecutable, es decir, *su objeto y destinatarios aparecen de forma concreta y determinada, con*

⁹⁶⁸ Con la sola excepción de las declaraciones de interés, *vid.* GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 11, quien indica que «The frequent use of the term MoU [Memorando de entendimiento] is very often due to the fact that the agreements are not subject to a specific ratification process, as they usually come into force at the time the MoU is signed».

⁹⁶⁹ PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso...* *op. cit.*, p. 70.

⁹⁷⁰ ABASS, A., *International Law...* *op. cit.*, p. 64.

⁹⁷¹ *Vid.* GUTTRY, A. DE, «Surveying...», *op. cit.*, p. 10. El mismo autor añade que «In the specific area of disaster management, soft law principles have acquired a significant importance owing to the special nature of the issues at stake and the way codification of IDRL has developed»; *ibíd.*, p. 10.

base en la estructura, contenido y redacción del mismo, y por ello su aplicación no exige la adopción de disposiciones de desarrollo complementarias⁹⁷².

⁹⁷² Definición que ofrecemos a los solos efectos de este trabajo, siendo conscientes del amplio debate doctrinal que existe hoy en día respecto de las normas autoejecutables y no autoejecutables. Por ello, y sin ánimo de exhaustividad, destacamos algunos de los interrogantes actuales que sobre este tipo de normas se debaten en la doctrina.

En lo que respecta al carácter de las normas convencionales como *self-executing* o no, independientemente de si tratamos de aplicarlo en el ámbito internacional o interno, y de si crea o no derechos y obligaciones para los individuos, en nuestra opinión, debe ser lo suficientemente concreto en su objeto y destinatarios, como para no requerir ningún acto de desarrollo posterior. Así, la efectividad en la aplicación del tratado será garantizada, en el plano internacional, en virtud de las reglas de la responsabilidad internacional del Estado (DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 255); y en el plano interno, a través de la aplicación por los tribunales domésticos (BUERGENTHAL, TH., «Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law», en *Recueil des cours*, vol. 235 (1992), p. 397).

Centrándonos en el aspecto sustantivo, la naturaleza *self-executing* de un tratado se viene conectando con otros aspectos que pese a que guarden relación, deben ser diferenciados; en este sentido *vid.* AGUSMAN, D.-D., «Self-Executing and Non Self Executing Treaties What does it mean?», en *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 11 (2014), p. 325). De este modo, se viene relacionando el carácter autoejecutable con la aplicación o ejecución judicial interna (*domestic judicial enforcement* o *judicial enforceability*), el efecto directo del tratado (*direct enforceability* o *direct effect*) o la validez en Derecho interno del mismo (*municipal validity* o *domestic law status*). A mayor abundamiento, cabe señalar que la utilización del término «*direct effect*» puede remontarse a BUERGENTHAL (*vid.* BUERGENTHAL, TH., «Self-Executing...», *op. cit.*), y que éste tiene plena influencia por su utilización en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, sin embargo, su uso está basado en su especial naturaleza como ordenamiento jurídico, y debe ser distinguido de la noción en Derecho Internacional general (*vid.* AGUSMAN, D.-D., «Self-Executing...», *op. cit.*, pp. 324-325). En nuestra opinión, la naturaleza autoejecutable de un tratado es independiente de la validez que pueda tener éste en el derecho interno de un Estado y de la posibilidad o no de ser ejecutado por los tribunales nacionales (*Vid.* AGUSMAN, D.-D., «Self-Executing...» *op. cit.*, pp. 325 y ss.), debido a la falta de concreción del mismo. En este sentido, un tratado es una norma de D.I. y por tanto, despliega sus efectos en este ordenamiento jurídico; lo cual no obsta a que las legislaciones nacionales reconozcan validez a las normas internacionales y éstas puedan ser aplicadas en el Derecho interno –y por consiguiente, sean ejecutables por los operadores jurídicos y puedan ser invocadas ante los tribunales internos–. Por tanto, en este caso, nos encontramos ante la incorporación del D.I. a los ordenamientos internos (es decir, la cuestión tiene relevancia respecto de la aplicación del D.I. en el plano interno, como se expusiera en PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, p. 172) y deberemos acudir a las tesis monista-dualista para solucionar la cuestión. Así, según la tesis dualista, «el tratado internacional obliga *al* Estado, no *en el* Estado» (AGUSMAN, D.-D., «Self-Executing...» *op. cit.*, p. 321), hasta que se transforme en derecho interno. Por lo tanto, aquí nos referimos a la incorporación o no de la norma internacional al derecho interno, independientemente de que la norma internacional sea directamente aplicable en el ámbito doméstico; podríamos encontrarnos con un tratado que no habiendo sido incorporado al derecho interno (según la tesis dualista) sin embargo sí sea *self-executing*, aunque no en el ámbito doméstico.

Otro de los elementos que confluyen con la noción de *self-executing* es la creación por parte del tratado de derechos ejecutables en el plano interno. De este modo, en algunos casos se asemeja la noción de autoejecutable con la de creación por parte del tratado de derechos y/o obligaciones para individuos que pueden ser aplicables por los tribunales internos de un Estado. En este sentido puede verse la declaración formulada por EE.UU. al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 según la cual «... las disposiciones de los artículos 1 a 27 del Pacto no son ejecutivas por sí mismas», siendo interpretada por el Comité de Derechos Humanos en el sentido de que dichos artículos «as a matter of domestic law [...] does not, by itself, create private rights directly enforceable in US courts», NACIONES UNIDAS, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 1993, Adición, doc. NNUU CCPR/C/81/Add.4, de 24.8.1994, pfo. 8, p. 6.

471. Como excepciones a estas pautas, y puesto que no puede homogeneizarse el valor jurídico de todas las normas que conforman el D.I.C., encontramos aquellos instrumentos positivos que codifican reglas y principios, establecen mecanismos de cooperación o formulan obligaciones para las partes en materia de gestión de catástrofes. Éstos sí van a gozar de una marcada fuerza coercitiva y concreción suficiente en sus normas que permitan aplicarse sin necesidad de un desarrollo normativo posterior.

2.4.3. Interacciones entre el Derecho Internacional de Catástrofes y otras ramas del Derecho Internacional

472. En determinadas ocasiones, fruto de la situación incompleta y en formación del D.I.C., podemos encontrarnos con sectores normativos cuyo ámbito de aplicación sea coincidente o relacionado con aquél. De hecho, como se ha señalado *supra* en materia de fuentes, el D.I.C. puede adoptar normas o principios pertenecientes a otras ramas del ordenamiento internacional. Esta interacción entre el D.I.C. y otras ramas del D.I. puede dar lugar a dos situaciones: por un lado, frente a la falta de formulación normativa en el primero, que se empleen reglas del segundo; y por otro, que existan normas en ambos sectores cuyos ámbitos de aplicación sean coincidentes, lo que ofrece la necesidad de resolver este conflicto de normas, o plantear cuales resultarían de aplicación prioritaria.

473. Las ramas del D.I. con una mayor relación con el sector de catástrofes son: el Derecho Internacional Humanitario, el D.I. de los Derechos Humanos, el D.I. del medioambiente y las normas relativas a la protección de los refugiados y desplazados internos⁹⁷³.

⁹⁷³ Señalados como «fuentes inmediatas» del D.I.C. por VALENCIA-OSPINA, *vid.* en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*.

A. Derecho Internacional Humanitario

474. Una de las ramas del D.I. con la que encuentra mayor conexión el D.I.C. es la relativa al derecho humanitario⁹⁷⁴. Tal es la unión que, como se ha llegado a decir,

«Los comentaristas suelen tomar el derecho internacional humanitario como punto de referencia y comparación cuando se trata de desarrollar el derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre [denominado en este trabajo D.I.C.]»⁹⁷⁵.

475. Esta relación se debe a la proximidad en los fines de ambas parcelas, la protección de la persona, y sus *herramientas* de actuación: la asistencia (o ayuda) humanitaria⁹⁷⁶ y la protección civil⁹⁷⁷. En algunos casos se ha llegado a considerar un conflicto armado como un tipo de catástrofe⁹⁷⁸, o incluso un ataque o un crimen contra la

Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 9.

⁹⁷⁴ Entre muchos otros, ha trabajado sobre esta relación LEANING, J., y GUHA-SAPIR, D., «Natural Disasters, Armed Conflict, and Public Health», en *The New England Journal of Medicine*, vol. 369 (2013), disponible en: <http://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMr1109877>.

⁹⁷⁵ HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope...», pp. 14-15; NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, p. 527.

⁹⁷⁶ Por asistencia humanitaria se entiende la prestación de ayuda y auxilio (en forma de bienes o servicios) a las víctimas de conflictos y de desastres naturales o de origen humano.

⁹⁷⁷ Traemos a colación la noción que ya ofrecimos recientemente, señalando la tendencia finalista del concepto enfocada en «la protección de las personas y bienes en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública», y definiendo la protección civil como «...un servicio público, prestado por la Administración Pública (Estado o sus entes) que engloba una serie de actuaciones o políticas, destinadas a proteger a la población civil así como a sus bienes, actuando tanto en la fase de preparación (*Disaster Damage Reduction*) como en la de respuesta a la catástrofe, pero no en la fase de prevención»; vid. BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Cooperación transfronteriza y cooperación internacional frente a catástrofes en las relaciones Luso-Españolas. Consideraciones en torno al Protocolo de Évora de 1992», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A., *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, p. 56.

⁹⁷⁸ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 7.

humanidad⁹⁷⁹. De este modo, el ámbito del D.I.C. se circunscribiría a la asistencia humanitaria en tiempo de paz, mientras que el del D.I.H. a la practicada en tiempo de guerra⁹⁸⁰. También se ha relacionado el principio de la responsabilidad de proteger (R2P o *Responsibility to Protect*)⁹⁸¹ con la regulación de las catástrofes.

476. Por lo tanto, la cuestión radica en cómo resolver el conflicto positivo de normas y si serían aplicables las normas del D.I.H. ante la falta de respuesta por parte del D.I.C. Al respecto la C.D.I. señaló que

«Las normas que rigen la prevención, respuesta y protección en casos de desastre despliegan sus efectos de forma paralela al derecho internacional humanitario y sirven para regular no el propio conflicto armado sino la respuesta a un desastre acaecido en ese contexto»⁹⁸².

477. De este modo, nada impediría aplicar por analogía aquellas normas del D.I.H. para colmar lagunas en el D.I.C.⁹⁸³, siempre que no se produzca un conflicto, puesto que en este caso, deberemos atender a la norma más específica que regule la asistencia durante los conflictos armados, siguiendo la máxima de *lex specialis*. Sin embargo, esta solución de la ley especial podría plantear problemas si atendemos a lo siguiente: el D.I.H. regula la asistencia humanitaria en tiempos de guerra así como las actuaciones de los beligerantes; sin embargo, el D.I.C. va más allá y, además de regular la asistencia que se le preste a las víctimas, su ámbito comprende las acciones previa y posterior a la

⁹⁷⁹ Vid. FORD, S., «Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis» en *Denver J.I.L.P.*, vol. 38, Issue 2 (2010), pp. 227-276, especialmente pp. 260 y 264.

⁹⁸⁰ Vid. sobre ésta última la distinción en la obra PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 309-366.

⁹⁸¹ La misma será objeto de análisis en la Parte II de este trabajo. Pueden verse, entre muchos otros HAJJAMI, N., *La Responsabilité de Protéger*, Bruylant, Bruselas, 2013. Igualmente, en el seno de NN.UU. cabe citar principalmente *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/67/677, de 12.1.2009; Resolución A.G.N.U. 63/308, de 7 de octubre de 2009, *La Responsabilidad de proteger*, doc. NN.UU. A/RES/63/308, de 7.10.2009.

⁹⁸² COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en caso de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 14-15.

⁹⁸³ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 10.

catástrofe, mediante los correspondientes instrumentos de prevención, preparación, respuesta y reconstrucción, es decir, su ámbito es mayor y más concreto que la mera asistencia a las víctimas de un conflicto armado, por lo que habría que determinar qué sector es el más específico y el más idóneo a la hora de su aplicación.

478. Para dar respuesta a estos interrogantes nos hacemos eco de las reglas en las relaciones entre normas alcanzadas por la C.D.I. en su estudio sobre la *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional*⁹⁸⁴. En concreto, cabe destacar la aplicación de los principios de armonización y de *lex specialis derogat legi generali*. Por ello, en las relaciones con otras ramas del ordenamiento jurídico-internacional, «cuando varias normas tratan de la misma cuestión, esas normas deben interpretarse, en la medida de lo posible, de modo que den lugar a una sola serie de obligaciones compatibles» (principio de armonización)⁹⁸⁵. Respecto de la máxima *lex specialis derogat legi generali*⁹⁸⁶, «cuando dos o más normas tratan de una misma cuestión, se deberá dar precedencia a la que sea más específica»⁹⁸⁷. La función de la norma especial es regular de una forma más adecuada por su cercanía o

⁹⁸⁴ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, Conclusiones de los Trabajos del Grupo de Estudio*, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda Parte, pp. 196-197. Sobre este tema resultan interesantes igualmente, los informes previos del grupo de trabajo: NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo de Estudio sobre Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y Expansión del Derecho Internacional*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.676, de 29.7.2005; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y Expansión del Derecho Internacional. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional Elaborado por Martti Koskenniemi*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.682, de 13.4.2006. Igualmente, véase la obra BUFFARD, I., CRAWFORD, J., PELLET, A. y WITTICH, S. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Koninklijke Brill, the Netherlands, 2008, en particular los Capítulos 1 y 4.

⁹⁸⁵ Vid. párr. 4) de las Conclusiones en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, Conclusiones de los Trabajos del Grupo de Estudio*, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda Parte, p. 195.

⁹⁸⁶ Párr. 5) a 10) de las Conclusiones COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, Conclusiones de los Trabajos del Grupo de Estudio*, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda Parte, pp. 195-196.

⁹⁸⁷ Párr. 5) de las Conclusiones; *ibíd.*

especificidad una cuestión completa, mientras que la de la ley general respecto de la especial es la de colmar lagunas que pudieran existir a través de las normas generales⁹⁸⁸. Por ello, estos sistemas pueden ser complementarios entre sí, principalmente atendiendo a su objetivo finalista: la protección del ser humano independientemente del suceso o realidad acontecida⁹⁸⁹.

B. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

479. Del mismo modo, se producen relaciones entre el D.I.C. y el régimen especial en materia de Derechos Humanos⁹⁹⁰. Al respecto, la solución dada a las interacciones entre ambos sería *mutatis mutandis*, la misma que ya ha sido ofrecida en relación al D.I.H. y los Derechos Humanos. En este sentido, la solución ofrecida por la C.I.J. se concreta en que

«La protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires du type de celle figurant à l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter: certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international»⁹⁹¹.

⁹⁸⁸ Párrafos 9) y 15) de las Conclusiones; *ibíd.*

⁹⁸⁹ CANÇADO TRINDADE, A.-A-, «International Law for humankind: towards a new jus gentium (II). General Course on Public International Law», en *Recueil des Cours*, vol. 317 (2005), p. 150.

⁹⁹⁰ Esta relación se ha tratado a nivel doctrinal, entre otros, en SCOTT, M. «Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, Núm. 3 (2014), pp. 404-432; KAREN DA COSTA, P.-P., «The Relationship between Human Rights and DRR Revisited» en *Journal of Humanitarian Legal Studies*, vol. 6 Issue 1 (2015), pp. 64-86.

⁹⁹¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004, I.C.J. *Recueil* 2004, párr. 106. Del mismo modo, en la Sentencia sobre *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, I.C.J. *Reports* 2005, párrs. 216 a 220 y 345, la Corte tuvo la ocasión de analizar las relaciones entre las normas de D.I.H. y de DD.HH.

480. En relación con las catástrofes, la C.D.I. se pronunció al respecto indicando en su Proyecto de Artículo 5 que

«Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional»⁹⁹².

481. Este precepto viene a recoger la solución acordada en las relaciones entre el D.I.H. y los Derechos Humanos, en las que, independientemente de que nos encontremos ante una situación de conflicto armado (ámbito material del Derecho humanitario), las obligaciones en materia de Derechos Humanos siguen en vigor y no ceden ante la presencia de un conflicto. En el comentario a este artículo se indica que «El proyecto de artículo reconoce el derecho de las personas afectadas a que “se respeten y protejan” sus derechos humanos, que siguen siendo de aplicación en el contexto de los desastres»⁹⁹³.

482. Por tanto, las normas relativas a los Derechos Humanos continúan aplicándose a las situaciones de catástrofe, y ambos sectores siguen vigentes. Cuestión distinta es que existan normas específicas en materia de protección de DD.HH. que hagan expresa referencia a las catástrofes⁹⁹⁴, o viceversa, en cuyo caso, al entenderse esta norma como la más específica, estaría en mejor situación para ser aplicada.

⁹⁹² Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 33, véanse los comentarios al artículo en pp. 33-35.

⁹⁹³ Párr. 4) del Comentario al artículo 5; *vid. Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 33.

⁹⁹⁴ Como, v. gr. la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, hecha en Addis Abeba, 11 de julio de 1990, disponible en documento O.U.A. CAB/LEG/24.9/49 (1990); o la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, hecha en Nueva York, 13 de diciembre de 2006, U.N.T.S., vol. 2515, núm. 44910, B.O.E. núm. 96, de 21.4.2008.

C. Derecho Internacional sobre Refugiados y desplazados

483. El D.I. reconoce y protege determinadas categorías jurídicas de personas con una situación particular como son los refugiados⁹⁹⁵ y los desplazados internos⁹⁹⁶. Un fenómeno catastrófico puede producir un movimiento de población de gran envergadura tanto dentro como fuera de las fronteras del Estado afectado, por lo que estas situaciones particulares de las personas pueden tener lugar en contextos en los que también intervengan normas relacionadas con las catástrofes, incluso

⁹⁹⁵ Sobre los refugiados véanse la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas [con Protocolo de 1967], entrada en vigor el 22.4.1954 y para España el 12.11.1978, *U.N.T.S.* vol. 189, núm. 2545, *B.O.E.* núm. 252, de 21.10.1978; el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 14.8.1978, *B.O.E.* núm. 252, de 21.10.1978; la *Convención de la O.U.A. por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969), entrada en vigor el 20.6.1974, *U.N.T.S.* vol. 1001, núm. 14691. Sobre la protección internacional de los refugiados puede consultarse la web del ACNUR: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-estandares-seleccionados/>.

⁹⁹⁶ Véanse, sin ánimo de exhaustividad, el *Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons*, Nairobi, 30 November 2006; el *Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons*, adoptado en la Conferencia Internacional de los Grandes Lagos el 14 y 15 de diciembre de 2006; la *Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa*, adoptada en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Kampala el 22 de octubre de 2009, entrada en vigor 6.12.2012, disponible en <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>. A nivel jurisprudencial, entre otras, la Sentencia del T.E.D.H. en el asunto *Chahal v. the United Kingdom*, núm. 22414/93, ECHR 1996. Del mismo modo existen toda una serie de instrumentos en la materia como UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (U.I.P.) Y A.C.N.U.R., *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>; los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas* (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo), de 1998; los *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, por Walter Kälin (*American Society for International Law*); la Resolución A.G.N.U. 60/168 de 16 de diciembre de 2005, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/60/168, de 7.3.2006 y la Resolución A.G.N.U. 62/153, de 18 de diciembre de 2007, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/62/153, de 6.3.2008; así como el *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/64/214, de 3.8.2009. Véanse además, el Documento técnico sobre «Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?» presentado por el grupo informal sobre Migración/Desplazamiento y Cambio Climático del Comité Permanente entre Organismos el 31 de octubre de 2008 (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>); «Climate change, migration and displacement: impacts, vulnerability and adaptation options» preparado por la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Universidad de las Naciones Unidas, en cooperación con el Consejo Nacional de Investigación y el Representante, de 6 de febrero de 2009 (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/031.pdf>) y «Forced Displacement in the context of Climate change» del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en colaboración con el Representante y la Universidad de las Naciones Unidas, de 19 de mayo de 2009 (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/049.pdf>).

llegando a denominarse en algún caso como «desplazados climáticos» o «refugiados medioambientales»⁹⁹⁷.

484. Respecto de los refugiados, a éstos se les concede una especial protección por el D.I. en tanto que personas que abandonan el país de su nacionalidad por fundados temores de persecución política⁹⁹⁸. En este caso, el hecho de desplazarse fuera de las fronteras del Estado a causa de ser víctima de una catástrofe no permitiría otorgar la categoría de refugiado. Sin embargo, en otros instrumentos regionales (como la *Convención de la O.U.A. por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África* de 1969 o la *Declaración de Cartagena* de 1984) se ha extendido el concepto de refugiado ofrecido en 1951. Así, en la Convención de la O.U.A. se indica que

«El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el *orden público* en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad»⁹⁹⁹.

La Declaración de Cartagena define de manera similar que son refugiados

⁹⁹⁷ Algunos apuntes por parte de la doctrina acerca de la relación entre catástrofes y desplazados o refugiados pueden verse, entre otros, en CHILDERS, E. y URQUHART, B., *Towards a More Effective United Nations*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, 1992, p. 49; PIGUET, E., PÉCOUD, A. y DE GUCHTENEIRE, P. (eds.), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press y UNESCO, Cambridge y París, 2011; LAVIEILLE, J.-M., BÉTAILLE, J. y PRIEUR, M. (Dirs.), *Les Catastrophes écologiques et le droit: échets du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruselas, 2012; MCADAM, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012; PRIEUR, M., *Droit... op. cit.*, pp. 996-1022 (sobre desplazados medioambientales); ARENAS HIDALGO, N., «Las Poblaciones Desplazadas de su Hábitat Natural por efecto del Cambio Climático. El Traslado Planificado de las Comunidades Nativas del Ártico como Caso de Estudio», en *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XV, (2015), pp. 203-232; MAPELLI RODRIGUES, D.-A., «Direito internacional dos refugiados, mudanças climáticas e outras pessoas de interesse de proteção: os deslocados internos», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 57-74.

⁹⁹⁸ *Vid.* Definición de refugiado en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951.

⁹⁹⁹ Artículo 1 párrafo 2 (énfasis añadido).

«Las personas que han huido de sus países “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el *orden público*”»¹⁰⁰⁰.

485. De este modo, junto con los requisitos clásicos del concepto de refugiado se añade la cláusula general de *orden público*. En este caso, sí podríamos encontrarnos ante la posibilidad de otorgar el estatuto de refugiado a personas que cumpliendo con los elementos de expatriación hayan tenido que desplazarse a otro Estado a causa de una catástrofe.

486. Respecto de los desplazados internos, cabe mencionar la falta de regulación internacional jurídicamente vinculante en la materia¹⁰⁰¹, siendo el texto más relevante en la materia el de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas*, de 1998¹⁰⁰². Al igual que en el supuesto relativo a los refugiados, existen situaciones en las que se producen desplazamientos en masa dentro de las fronteras de un Estado como consecuencia de una catástrofe. Por ello, deberán conjugarse las reglas y obligaciones propias de los desplazados internos junto con las normas pertinentes en materia de D.I.C.¹⁰⁰³.

¹⁰⁰⁰ Énfasis añadido. Conclusión tercera, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada en el «Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios», celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>.

¹⁰⁰¹ Como ya indicara la COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 12.

¹⁰⁰² Recogidos en doc. NN.UU. E/CN.4/1998/53/Add.2, Anexo.

¹⁰⁰³ Estas ideas que no constituyen más que un esbozo serán analizadas adecuadamente en los apartados correspondientes a la Parte II de este trabajo a la hora de examinar las normas aplicables y la práctica internacional en la gestión de las catástrofes.

D. Derecho Internacional del Medioambiente

487. El D.I.C. posee igualmente una especial relación con las normas en materia de medioambiente¹⁰⁰⁴, en la medida en que comparte objetivos y/o ámbito de aplicación con este régimen sectorial¹⁰⁰⁵. Esta relación cobra valor en cuanto que los sujetos dignos de protección en caso de catástrofe no se limitan a las personas o los bienes, sino también al medioambiente¹⁰⁰⁶. Del mismo modo, la relación entre ambos sectores se ejemplifica *v. gr.* en materia de regulación de la *contaminación transfronteriza*¹⁰⁰⁷, el cambio climático -en tanto que las mismas puede ser considerada una catástrofe y cuyo objeto de

¹⁰⁰⁴ Pueden verse, entre otros y sin ánimo de exhaustividad, los estudios sobre D.I.M.A. en KERBRAT, Y. y MALJEAN-DUBOIS, S. (eds.), *The transformation of International Environmental Law*, A. Pedone & Hart, Oxford y París, 2011; JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M., *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, en relación al D.I.C. pp. 924-996; HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Energía y Geoestrategia 2017*, edita: Ministerio de Defensa, Madrid, 2017, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2017.pdf.

¹⁰⁰⁵ De hecho, algún autor ha señalado que «El *climate change law* puede considerarse un subapartado dentro del *International Environmental Law*, vistos los innumerables temas transversales entre ambos (energía, comercio, agricultura), sin embargo, se destaca la necesidad de una obra exclusiva dedicada al Derecho sobre el Cambio Climático (DCC)»; *vid.* CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R., TARASOFKY, R.-G., «International Climate Change Law. Mapping the Field» in CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R., TARASOFKY, R.-G. (eds.), *The Oxford... op. cit.*, p. 6.

Estudios sobre las catástrofes en relación con el cambio climático pueden encontrarse, entre otros, en el documento G.I.E.C., *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique résumé à l'intention des décideurs*, rapport spécial du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2012, disponible en https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_FR_web.pdf; la *EU strategy on adaptation to climate change*, Comisión Europea, 2013, disponible en <http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=32484>; el Informe *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*, de la Agencia Medioambiental Europea, disponible en <http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>; la presentación LEITNER, M., *How can foresight help to reduce vulnerability to climate-related hazards?*, Policy brief resulting from a workshop held on 24–25 October 2016 at National Met Service (ZAMG), Viena, 2017 (del *Platform for climate adaptation & disaster risk reduction* (PLACARD)), disponible en: <http://www.placard-network.eu/wp-content/PDFs/Foresight-policy-brief.pdf> (sobre este último, *vid.* http://www.preventionweb.net/publications/view/51632?&a=email&utm_source=pw_email).

¹⁰⁰⁶ La C.D.I. tuvo la ocasión de definir el término «medioambiente» en relación con el tema de la responsabilidad internacional por actos no prohibidos como sigue: «[...] los recursos naturales, tanto abióticos como bióticos, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora y la interacción entre estos factores, y los aspectos característicos del paisaje»; *vid.* Proyecto de principio 2, letra b), del *Proyecto de principios de la C.D.I. sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, en el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional (responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas), disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (Segunda Parte), p. 71.

¹⁰⁰⁷ *Vid.* RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 6ª Edición, Málaga, 2006, p. 480.

protección es el medioambiente-, o las relativas a la diversidad biológica¹⁰⁰⁸.

488. En nuestra opinión, para desarrollar las relaciones entre las normas de ambos sectores, deberemos acudir, al igual que ya indicamos en relación con el D.I.H., a las normas de conflicto propuestas por la C.D.I. en su estudio sobre la *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional*, esto es, el principio de armonización y el principio de *lex specialis derogat legi generali*¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁸ Pueden verse ejemplos de las relaciones entre normas de estos ámbitos *infra* en los capítulos IV y V.

¹⁰⁰⁹ Véanse párrafos 469 a 471 *supra* en este trabajo.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

489. Las principales conclusiones que se han alcanzado respecto de la regulación internacional de las catástrofes son las que a continuación se relacionan.

490. En su origen, la regulación relativa a las catástrofes muestra una estrecha vinculación con la protección de carácter humanitario propia del D.I.H. Sin embargo, desde el siglo XIX y sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se observa un profundo desarrollo interestatal y en el marco de la cooperación institucionalizada de NN.UU., que acabará dotando a estas normas y principios de autonomía propia, lo que permite vislumbrar un sector normativo autónomo del Derecho Internacional.

491. En este sentido se propone la definición del D.I.C. como *aquel sector del ordenamiento jurídico internacional destinado a regular el fenómeno de las catástrofes y las actividades relacionadas con su gestión en todas sus fases, con el fin de proteger a las personas, sus bienes o el medioambiente.*

492. A pesar de este crecimiento, la principal característica de este régimen es su fragmentación y su estado normativo *en formación*. De hecho, la falta de regulación convencional multilateral de amplio alcance, y la proliferación de reglas en el plano bilateral y regional,

producen junto con esa falta de desarrollo, la aparición de lagunas y conflictos de normas. En los trabajos de la C.D.I. se destacó que «dado el estado amorfo del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre, es especialmente difícil encontrar un equilibrio adecuado entre *lex lata* y *lex ferenda*»¹⁰¹⁰.

493. Los esfuerzos de regulación en sede mundial se han centrado en el seno de Naciones Unidas, la cual ha venido desarrollando una profusa labor normativa e institucional. Sin embargo, las normas emanadas de la organización han carecido de valor normativo intrínseco por adoptarse principalmente en forma de Resoluciones de la Asamblea General o de conclusiones de conferencias mundiales. Lamentablemente, hasta la fecha no se ha conseguido aunar la voluntad de la comunidad internacional en torno a un tratado multilateral de amplio alcance. Por ello, el desarrollo del D.I.C. ha venido principalmente de la mano de la cooperación intergubernamental regional y bilateral. Ello demuestra la necesidad de los Estados de resolver los problemas derivados de las catástrofes – principalmente de cara a su ciudadanía–, pero al mismo tiempo limitando su ámbito de actuación a las relaciones más cercanas y de confianza.

¹⁰¹⁰ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 23.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO III

Resultan de inexcusable mención y gran ayuda los distintos *manuals* (así como la bibliografía que en ellos se contiene) que en lengua castellana, inglesa o francesa ofrecen una panorámica general respecto de numerosos aspectos analizados en el presente Capítulo como son las fuentes y orígenes del D.I.P., así como de las diversas ramas de éste como el medioambiente, los DD.HH. o el D.I.H. Los principales recursos empleados en este trabajo han sido: RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2006; GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª edición, Thomson-Civitas, Navarra, 2008; SHAW, M.-N., *International Law*, 6ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008; DAILLIER, P., FORTÉAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit International Public*, 8ª edición, L.G.D.J., París, 2009; REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción al Derecho Internacional Público: práctica de España y de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011; ABASS, A., *International Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York, 2012; CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2017; SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2015; CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2016; ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2016; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 21ª ed., Tecnos, Madrid, 2017.

Trabajos que *tratan de manera específica el régimen jurídico del Derecho Internacional de Catástrofes* pueden consultarse en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001; FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003; GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (The Netherlands), 2012; COPPOLA, D.-P., *Introduction to International Disaster Management*, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, Oxford, 2015.

Igualmente, existen numerosas *revistas científicas* que estudian la cuestión de las catástrofes desde distintos puntos de vista. Desde la perspectiva jurídica puede verse la revista *Disasters* publicado por el Overseas Development Institute. Igualmente, la *Revista Internacional de la Cruz Roja* (en inglés: *The International Review of the Red Cross*), posee algunos números relacionado con el D.I.C., en relación con el D.I.H. y está disponible en <https://www.icrc.org/eng/resources/international-review/>. Del mismo modo las publicaciones de la UNOCHA son accesibles en línea en <http://www.unocha.org/about-us/publications>.

Estudios de casos en materia de catástrofe pueden encontrarse, entre otros, en la página web "Recovery & Reconstruction" del *Asian Disaster Response Centre* que contiene trabajos específicos sobre las siguientes catástrofes: la erupción del Monte Pinatubo (1991), el huracán Mitch (1998), el ciclón Orissa (1999), el terremoto de Mármara (1999), las inundaciones y corrimientos de tierra en Venezuela (2000), los terremotos de El Salvador (2001) y de Gujarat (2001), recurso electrónico disponible en: http://www.adrc.asia/publications/recovery_reports/index.htm.

Resultan de gran valor las distintas *Bases de datos que recopilan tratados u otros instrumentos internacionales relacionados con las catástrofes* como la *I.D.R.L. legal database* de la F.I.C.R. que contiene una colección de

documentos nacionales e internacionales (<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/publication/>); el *UN Treaty Collection* (<http://treaties.un.org/>); el *OCHA Disaster Response Preparedness Toolkit*, disponible en <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PNormativeandLegalInstruments.html>; los distintos bancos de datos que recogen los acuerdos relevantes en la materia, como el del Departamento de Protección Civil de Italia –que ofrece un listado de los acuerdos bilaterales adoptados por este Estado-, y que se encuentra accesible en línea en http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/accordi_internazionali.wp;jsessionid=97F26DEA445C2A38A66A20869F891FE1; la Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España (<http://www.proteccioncivil.es/que-hacemos/internacional/relaciones-bilaterales/presentacion>); o el *ECOLEX Databank*, gestionado conjuntamente entre la F.A.O., el I.U.C.N. y el U.N.D.E.P., que contiene legislación nacional e internacional en materia medioambiental (<http://www.ecolex.org/start.php>), entre otros.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Parte II.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE CATÁSTROFES: ¿NUEVAS SOLUCIONES PARA UN VIEJO PROBLEMA?



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción a la Parte II: la Gestión Internacional de Catástrofes

497. En la primera Parte de este trabajo se ha expuesto el marco general de estudio de las catástrofes en Derecho Internacional. Los Capítulos que anteceden permiten conocer el fenómeno de la catástrofe como hecho social y/o científico y su importancia (Capítulo I); se ofrece una definición jurídica tras el análisis de las distintas propuestas formuladas por los autores y los instrumentos internacionales (Capítulo II); junto a ello, se expone la regulación del D.I.C. en la actualidad (Capítulo III). Todo ello permite contextualizar el estudio de la práctica internacional en la materia –con especial atención al ámbito europeo–, que será bosquejada en esta Segunda Parte.

498. Como primer paso, se hace necesario ofrecer el cuadro organizativo en el que se desarrolla la práctica en la materia, esto es, la *gestión internacional de las catástrofes*, así como sus distintas fases. La regulación y la gestión internacional de catástrofes constituyen las dos caras de una misma moneda, en el sentido de que mientras aquélla establece las normas, reglas y principios, será ésta la que los ponga en práctica sobre el terreno a través de la adopción de medidas y acciones concretas, junto con la creación de organismos. Ambas facetas se aúnan en el D.I.C. al incluir éste tanto aspectos de gestión como normativos, por cuanto que comprende las acciones y políticas encaminadas a la gestión de catástrofes y al mismo tiempo, aquellas

normas de D.I.P. (convencionales, consuetudinarias y principios generales) aplicables a situaciones de catástrofe.

499. Esta Parte II se divide en dos Capítulos. Cada uno de ellos aborda las fases de gestión de catástrofes agrupadas en función de si tienen lugar antes o después de la producción del fenómeno catastrófico. Así, en el Capítulo IV se abordarán las fases previas a la catástrofe: la prevención –destinada a evitar la producción de una catástrofe y mitigar las consecuencias de ésta– y la preparación –dedicada a la planificación de las capacidades de respuesta inmediata a una catástrofe–. Por su parte, la respuesta –centrada en la asistencia de urgencia tras la producción de un fenómeno catastrófico– y la reconstrucción –que pretende el restablecimiento de las funciones básicas de una sociedad y su vuelta a la situación previa a la producción de la catástrofe– se estudian en el Capítulo V.

500. En el desarrollo de ambos Capítulos se analizarán en primer lugar, el análisis conceptual de sus elementos; y en segundo lugar, el desarrollo normativo propio de esa fase, como por ejemplo, los principios de prevención y preparación, si existe una responsabilidad de proteger aplicada a las catástrofes, o el principio de *build back better*; para en tercer lugar, exponer los mecanismos de gestión de catástrofes existentes.

1. CONCEPTO Y CONTENIDO

501. El D.I.C. tiene por objeto la regulación jurídico-internacional de las actividades de gestión de los eventos catastróficos¹⁰¹¹. Ésta supone el marco en el que se van a desarrollar las distintas respuestas ofrecidas en el ámbito del D.I. frente a este tipo de fenómenos. A pesar

¹⁰¹¹ Vid. párr. 491 *supra* en este trabajo.

de ciertas diferencias en su formulación conceptual¹⁰¹², en términos generales por «gestión de desastres»¹⁰¹³ se entiende el

¹⁰¹² Existen limitadas pero significativas diferencias entre las distintas concepciones de lo que deba considerarse la «gestión internacional de catástrofes». Así, en el ámbito de Naciones Unidas la «Gestión de desastres» o «gestión de emergencias» es entendida como la «Organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre. *Comentario: La gestión de desastres no puede evitar o eliminar por completo las amenazas; se centra en crear y aplicar planes de preparación y de otro tipo para reducir el impacto de los desastres y "reconstruir mejor". El hecho de no establecer y poner en práctica un plan puede provocar daños a las personas y los bienes y pérdidas de ingresos. También se utiliza la expresión gestión de emergencias, a veces indistintamente con la de gestión de desastres, en particular en el contexto de las amenazas biológicas y tecnológicas y en relación con las emergencias sanitarias. A pesar del alto grado de superposición entre ambos conceptos, una emergencia también puede estar asociada a fenómenos peligrosos que no provocan una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad» (vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit., p. 14.); o centradas en el riesgo la «Gestión del riesgo de desastres» como el «conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas y estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto comprende todo tipo de actividades, incluidas medidas estructurales y no estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres» (vid. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 18); o «[...] la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres» (vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit., p. 16.). Igualmente, con contenido similar pueden encontrarse intentos definitorios de la expresión en diferentes instrumentos nacionales e internacionales. Así, se entiende por «Gestión en casos de desastre» el «conjunto de actividades previas, simultáneas y posteriores a un desastre con el objetivo de controlarlo y ofrecer un marco para ayudar a las personas o comunidades en situación de riesgo a prevenir o minimizar los efectos de desastres o a recuperarse de ellos» (vid. el Acuerdo de la A.S.E.A.N. sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, Art. 1, párr. 4); por «capacidad de gestión de riesgos» «la capacidad de un Estado miembro o de sus regiones de reducir, mitigar o adaptarse a los riesgos, en concreto sus efectos y probabilidad de una catástrofe, identificados en sus evaluaciones de riesgos en niveles que sean aceptables en ese Estado miembro» (Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013, artículo 4, apartado 8); o el «conjunto integrado de actividades y estrategias para la mitigación (o prevención) de desastres, la preparación para casos de desastre y la respuesta de emergencia (incluidas la recuperación, rehabilitación y reconstrucción), ejecutadas en el contexto del desarrollo nacional» (en Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana), párr. 7); o la noción de «Disaster Risk Reduction and Management» que es definida como «the systematic process of using administrative directives, organizations, and operational skills and capacities to implement strategies, policies and improved coping capacities in order to lessen the adverse impacts of hazards and the possibility of disaster. Prospective disaster risk reduction and management refers to risk reduction and management activities that address and seek to avoid the development of new or increased disaster risks, especially if risk reduction policies are not put in place» (en letra (O), sección 3 de la Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, Republic Act No. 10121, An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds therefor and for other purposes, publicada en *Official Gazette*, de 27 de mayo de 2010).*

¹⁰¹³ También conocida como «gestión de emergencias», «gestión de desastres», «gestión del riesgo de desastres», «gestión en caso de desastre», así como «disaster management» o «étapes dans la gestion des catastrophes». Esta divergencia terminológica no es sino un reflejo más de la regulación dispersa y desestructurada en la materia.

«Conjunto de decisiones político-administrativas y de intervenciones operativas que se llevan a cabo en las diferentes etapas de un desastre de cara tanto a la anticipación como a la respuesta del mismo»¹⁰¹⁴.

502. Sin embargo, como consecuencia de la falta de consenso en la determinación del ámbito de la gestión internacional de catástrofes, se observan ciertas limitaciones que son, en nuestra opinión, injustificadas. Así, para COPPOLA, «*international disaster management*» haría referencia a dos ideas diferentes pero íntimamente relacionadas: por un lado, ésta comprendería «(1) the study of the diverse emergency and disaster management systems and structures that exist throughout the world»; y por otro «(2) the study of disaster management *in scenarios where the capacity of a single nation's response mechanism are overwhelmed*»¹⁰¹⁵. Esta superación de las capacidades nacionales conllevaría, como indica el autor, la respuesta «cooperativa» de la comunidad internacional¹⁰¹⁶. Por tanto, la gestión internacional de catástrofes se encargaría de los sistemas y organismos dedicados a la gestión de emergencias y catástrofes, pero exclusivamente en escenarios en los que la capacidad de un Estado para responder a tales emergencias o catástrofes resulta insuficiente¹⁰¹⁷. Sin embargo, en nuestra opinión, ambas ideas lejos de ser contradictorias se yuxtaponen, siendo la segunda una especificidad de la primera. Además, en consonancia con la definición jurídica de catástrofe que ofrecimos en este trabajo¹⁰¹⁸, ésta implica, *dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada* –idea que difiere de la de superación de capacidades nacionales–, y esto no supone que para su gestión sólo se deba actuar cuando se tenga que

¹⁰¹⁴ Vid. término «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p., disponible en: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/255>.

¹⁰¹⁵ La cursiva es nuestra. Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 13.

¹⁰¹⁶ Vid. *ibíd.* p. 14.

¹⁰¹⁷ Vid. *ibíd.* p. 14.

¹⁰¹⁸ Vid. párr. 291 de este trabajo.

recurrir a medidas extraordinarias, sino desde el mero momento en que pueda producirse una catástrofe, independientemente del grado de sus consecuencias. Por ello, entendemos que la gestión internacional de catástrofes no tiene que limitarse a las capacidades individuales de cada Estado, más aun teniendo en cuenta la actual estructura de la comunidad internacional en la que los Estados se agrupan en defensa de sus intereses, así como, en ocasiones, para la consecución de objetivos comunes, como puede ser la prestación de auxilio mutuo¹⁰¹⁹.

503. Por tanto, la posibilidad o no de un Estado de hacer frente a una emergencia o catástrofe con sus propios medios no debe impedir una concepción más amplia de la gestión de los fenómenos considerados catastróficos. En este sentido, en determinadas actuaciones de respuesta, por ejemplo, frente a incendios transfronterizos, resulta habitual el ejercicio de actuaciones conjuntas o con medios «prestados» por otros Estados, sin que ello suponga que la capacidad del Estado se haya visto *a priori* comprometida. Igualmente, en el ámbito de la prevención existen numerosas acciones bajo la fórmula de cooperación entre Estados o entre éstos y Organizaciones Internacionales, que no suponen una falta material de medios, sino una utilización compartida de capacidades.

504. Tampoco resulta justificada la limitación de la gestión internacional de catástrofes a las fases de preparación y respuesta. El objetivo de la gestión es la eliminación o reducción eficaz y eficiente de las catástrofes o sus consecuencias, actuando en todos sus elementos – desde la reducción de las amenazas, el riesgo de producción y la vulnerabilidad–, e incluyendo asimismo todas las fases en las que se desarrolla el evento, accidente o situación. La gestión de catástrofes debe actuar por consiguiente, tanto en las medidas destinadas a reducir el riesgo de que se produzcan, pasando por una adecuada asistencia de urgencia hasta aquellas acciones dedicadas a la reconstrucción de la

¹⁰¹⁹ Todo ello sin olvidar posibles acuerdos bilaterales existentes sobre estas materias.

sociedad afectada. La actuación debe ser omnicomprensiva, puesto que, como se ha indicado por COPPOLA: «response and recovery alone, [...] are not effective means of managing disasters if they are performed in the absence of a comprehensive regimen of preparedness and mitigation activities»¹⁰²⁰.

505. Igualmente, es común entre los autores el emplear como marco general para la gestión internacional de catástrofes el proceso de catástrofe, conocido también como «*disaster management cycle*» o «*continuum*»¹⁰²¹ o «*disaster cycle*»¹⁰²², aunque diferenciando los elementos que la integrarían¹⁰²³. Para FARBER, este ciclo de la catástrofe comprendería las siguientes fases: mitigación, respuesta de emergencia, compensación por responsabilidad o seguro y reconstrucción¹⁰²⁴. Para COPPOLA, en cambio, los elementos de la moderna gestión internacional de catástrofes serían: mitigación, preparación, respuesta y recuperación¹⁰²⁵. En cualquier caso, tales fases están sujetas a excepciones o variaciones¹⁰²⁶, así como a especificaciones o subcategorías. Además, las actividades desarrolladas en cada una de ellas no se agrupan de manera estanca, sino que se difuminan los límites en los que se desarrollan, pudiendo adoptar medidas en períodos intermedios a dos fases. En cualquier caso, existe acuerdo en configurar el proceso del «*disaster management*» o del «*disaster law*»

¹⁰²⁰ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 14.

¹⁰²¹ Vid. SHIBATA, A., «Creating an International Urgent Assistance Mechanism in Case of Natural and Industrial Catastrophes», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...*, op. cit., p. 459.

¹⁰²² Así, principalmente, FARBER, D., «Catastrophic Risk...», op. cit., pp. 40-41; y FARBER, D., «International Law and...», op. cit., pp. 7-10.

¹⁰²³ En este sentido, la *crisis management* como disciplina de estudio posee más de 30 años de existencia y, sin embargo, no existe hasta la fecha un consenso doctrinal respecto de su enfoque; vid. PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Crisis y Derecho Internacional. A Propósito del Caso Granda (Venezuela/Colombia)», en *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 3, núm. 5 (2005), p. 573.

¹⁰²⁴ En inglés «*mitigation*», «*emergency response*», «*insurance/liability compensation*» y «*rebuilding*». Fases que además formarían parte de lo que el autor denomina «*society's risk management portfolio*»; vid. FARBER, D., «International Law and...», op. cit., p. 9. En un estudio previo del autor, las fases serían cuatro: mitigación, respuesta de emergencia, compensación y reconstrucción; vid. FARBER, D., CHEN, J., VERCHICK, R. y SUN, L., *Disaster Law and Policy*, Wolters Kluwer, 2ª ed., 2009, p. 3; y FARBER, D., «Catastrophic Risk...», op. cit., p. 40.

¹⁰²⁵ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 12.

¹⁰²⁶ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 13.

como cíclico, es decir, como una serie de fases por las que pasa un fenómeno periódico cuyo fin está conectado al principio¹⁰²⁷.

506. En otro orden de cosas, cabe destacar la existencia de distintas perspectivas a emplear en el estudio de la gestión internacional de catástrofes. Así, nos encontraríamos con el enfoque basado en los derechos –empleado por la C.D.I. en su estudio¹⁰²⁸–, o un enfoque más técnico o «de arriba abajo»¹⁰²⁹. Igualmente, otras aproximaciones duales son las basadas en la respuesta y la reconstrucción o en la prevención y reducción del riesgo de catástrofe¹⁰³⁰. Cada una de estas perspectivas en la manera de afrontar la regulación de las catástrofes conlleva diferencias en cuanto a los objetivos y las distintas acciones a desarrollar. Así, el enfoque basado en derechos, empleado ampliamente por organizaciones de carácter humanitario¹⁰³¹ «aborda las situaciones no sólo en función de las necesidades humanas, sino también en

¹⁰²⁷ Vid. en este sentido las representaciones gráficas de este *ciclo* en los distintos autores que han trabajado sobre la cuestión: BAIRD, A., O'KEEFE, P., WESTGATE, K.-N. y WISNER, B., *Towards an explanation and reduction of disaster proneness*, Occasional paper núm. 11, University of Bradford, Disaster Research Unit, 1975; ALEXANDER, D., *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford University Press, New York, 2002; FARBER, D., «Catastrophic Risk...» *op. cit.*, p. 41; FARBER, D., «International Law and...» *op. cit.*, p. 10; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 13.

¹⁰²⁸ Los trabajos se centrarían en el estatuto de la persona como merecedora de protección en caso de catástrofe, tal y como propuso el Relator Especial VALENCIA-OSPINA (vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 5 y 24) y complementado con un enfoque basado en las necesidades de las personas. Tras debatirlo por sus miembros dicho planteamiento fue aceptado por la Comisión (vid. NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2009, vol. II, Segunda parte, párrs. 159 y 160, pp. 148-149). Pueden verse los debates de la C.D.I. respecto de la elección de este enfoque en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, de 2008, párrs. 227-229.

¹⁰²⁹ Denominada en inglés «*top-down*»; vid. sobre éste CLEMENT, C., «International Disaster Response Laws, Rules, and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 72-75.

¹⁰³⁰ Vid. sobre éstas COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 14.

¹⁰³¹ En este sentido CLEMENT, C., «International...» *op. cit.*, p. 72. Los enfoques «basados en los derechos» surgieron en el marco de los estudios sobre desarrollo a finales de 1980 y constituirían un cambio de paradigma con la adopción el 4 de diciembre de 1986 de la Resolución 41/128 sobre el derecho al desarrollo. Ello produjo que «los estándares de derechos se convertirían en criterios fundamentales para evaluar los programas de desarrollo y, lo que es quizás más importante, la lógica basada en los derechos se convertiría en una parte importante del marco conceptual para interpretar las políticas de desarrollo» (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009, p. 6); vid. en este sentido UVIN, P., *Human Rights and Development*, Kumarian Press, 2004, p. 165.

función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo [...] y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan»¹⁰³²; este enfoque constituye una metodología para interpretar los elementos en materia de catástrofes que situaría al individuo y su estatuto jurídico (sus derechos y obligaciones) en el centro del análisis –de ahí su estrecha relación con los Derechos Humanos–¹⁰³³.

507. Por su parte, el enfoque técnico dejaría a un lado la problemática y el vocabulario relativos al binomio derechos-obligaciones para centrarse exclusivamente en los aspectos técnicos de los sistemas para proveer asistencia en caso de catástrofe. A pesar de que esta última aproximación pudiera resultar más favorable a su aplicación, el desarrollo de cuestiones técnicas en ámbitos sensibles para los Estados (intercambios transfronterizos de bienes, entrada y permanencia de agentes extranjeros, telecomunicaciones, etc.) implica que, en la práctica, los Estados sean reacios a un desarrollo profundo de medidas de coordinación entre las autoridades nacionales y otras instancias internacionales¹⁰³⁴.

¹⁰³² Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 5. Respecto de la posible obligación del Estado de solicitar asistencia humanitaria puede consultarse JANSEN-WILHELM, S., *Accepting assistance in the aftermath of disasters. Standards for States under International law*, Intersentia, Cambridge, 2015; HAFNER, G., «Doctrinal views versus State views on humanitarian assistance in the event of disasters: comparing the work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission», en WOLFRUM, R., SERIC, M. y SOSIC, T., (eds.), *Contemporary developments in International law. Essays in honour of Budislav Vukas*, Brill-Nijhoff, Leiden/Boston, 2016, pp. 529-532; y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «La asistencia...», *op. cit.*, pp. 95-107.

¹⁰³³ En este sentido, es en la fundamentación en derechos humanos reconocidos en la que algunos autores basan un derecho a recibir asistencia humanitaria. Así, el derecho a un adecuado nivel de vida, a no pasar hambre y el derecho a la salud reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 servirían de justificación para establecer un derecho a la asistencia humanitaria distinto a los anteriores; *vid.* CLEMENT, C., «International...» *op.cit.*, p. 72, nota 17. No obstante esta formulación no goza de aceptación general en la doctrina; *vid.* *ibid.*, p. 72, nota 18.

¹⁰³⁴ Vid. VV.AA., *IASC Cluster Approach Evaluation 2nd phase. Synthesis Report*, Groupe URD y the Global Public Policy Institute, 2010, disponible en <https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Cluster%20Approach%20Evaluation%202.pdf>, pp. 8-9; y en el mismo sentido HARVEY, P., *The role of national governments in international humanitarian response*, ALNAP Meeting Paper of 26th Annual Meeting (16–17 November 2010, Kuala Lumpur, Malaysia), 2011, disponible en <https://www.humanitarianoutcomes.org/publications/role->

508. Al mismo tiempo, los esfuerzos de la gestión internacional de catástrofes pueden concentrarse en los elementos de la respuesta y reconstrucción o en los de prevención y reducción del riesgo. Con la primera aproximación, el foco se inserta en el evento catastrófico mediante un escenario basado en un evento único, y los esfuerzos se centrarían en la responsabilidad básica de responder al evento y el estudio se adoptaría desde el análisis de la seguridad pública. Por el contrario, si la gestión se basa en la prevención, el eje se sitúa en la vulnerabilidad y el riesgo a través del desarrollo de escenarios dinámicos con múltiples peligros y los ámbitos afectados serían los de interés público y el desarrollo¹⁰³⁵. En nuestro afán por establecer un estudio omnicomprendivo de las catástrofes, hemos adoptado una perspectiva híbrida o mixta, en la que se tienen en cuenta los derechos y deberes (que compondrían el estatuto jurídico de los Estados en sus relaciones horizontales –con otros Estados y OO.II.– y verticales –con las personas individualmente consideradas–), sin dejar de lado el enfoque técnico de las medidas a través del análisis de los distintos mecanismos creados para la gestión internacional de catástrofes.

509. En otro orden de cosas, cabe destacar el cambio de paradigma en las últimas décadas entre la gestión internacional de catástrofes centrada en la respuesta, hacia otra focalizada en el aspecto preventivo y en la reducción del riesgo de catástrofes¹⁰³⁶. Como hitos en esta transformación encontramos tanto la declaración de la década de 1990 para la reducción de catástrofes¹⁰³⁷, como la adopción de la Estrategia

[national-governments-international-humanitarian-response](#), p. 5; y CLEMENT, C., «International...», *op. cit.*, p. 74.

¹⁰³⁵ Vid. el cuadro comparativo 1.2 en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 15, en adaptación de JEGGLE, T., «The evolution of disaster reduction as an international strategy: policy implications for the future», en ROSENTHAL, U., BOIN, R.-A., y COMFORT, L.-K. (eds.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, 2001.

¹⁰³⁶ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 28.

¹⁰³⁷ Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/44/236. De hecho, décadas antes de esta proclamación, un grupo de expertos constituido en el seno de la antigua U.N.D.R.O. para analizar el trabajo de ésta en

de Yokohama de 1994¹⁰³⁸. Esta última promovió una «cultura de prevención» en la que se priorizaba la evaluación del riesgo, la prevención y la preparación, en lugar de las acciones a desarrollar en la fase posterior a la producción de la catástrofe, destinadas a la respuesta de emergencia¹⁰³⁹. Estas «estrategias de gestión del riesgo de desastre» centradas en la prevención permiten actuar antes de la producción de la catástrofe, y por tanto, «contribuyen a salvar vidas y proteger bienes y recursos antes de que se pierdan»¹⁰⁴⁰; todo ello con el objetivo de reducir las consecuencias perjudiciales de los fenómenos catastróficos.

510. Sin embargo, hoy en día el enfoque a adoptar en la gestión de catástrofes debe ser holístico, que permita aunar los elementos de las distintas fases –prevención, preparación, respuesta y reconstrucción–, de tal modo que no se focalice una u otra fase en la gestión, sino que su desarrollo debe englobar las cuatro fases. De ahí que los estudios más recientes en la materia determinan la moderna gestión internacional de catástrofes a través de una aproximación a cuatro fases¹⁰⁴¹.

511. Como corolario de todo lo anterior, puede concluirse que, referida a la esfera mundial, la gestión internacional de catástrofes comprendería *el conjunto de medidas, acciones y políticas dictadas y aplicadas en las distintas fases del proceso de catástrofe por los*

materia de vulnerabilidad, indicaba en 1979 que «while the response of the International Community has primarily focussed on relief action, it is now also realized that the actual and potential consequences of natural hazards are becoming so serious and so increasingly global in scale, that much greater emphasis will henceforth have to be given to pre-disaster planning and prevention» (U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, preámbulo, p. iii).

¹⁰³⁸ *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción*, reproducida en *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994)*, doc. NN.UU. A/CONF.172/9, de 27.9.1994, Resolución 1, Anexo I.

¹⁰³⁹ *Vid.* los 10 Principios de la estrategia, *ibid.*, pp. 5-6.

¹⁰⁴⁰ *Vid.* ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁴¹ *Vid.* al respecto, principalmente COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 12-13.

*integrantes de la comunidad internacional*¹⁰⁴², con el objetivo de reducir o eliminar los efectos de la catástrofe.

2. FASES EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES

512. Como se ha indicado anteriormente¹⁰⁴³, debe distinguirse entre las fases *de la catástrofe* y las fases *de la gestión de catástrofes*¹⁰⁴⁴, a pesar de que la primera sirva de marco orientador a la segunda. Pueden distinguirse tres grandes momentos en el desarrollo de una catástrofe en función del momento temporal: antes de la catástrofe, durante la catástrofe (o catástrofe propiamente dicha) y después de producida ésta; según su tipología, pueden observarse distintas etapas en su desarrollo –así como fenómenos primarios, secundarios y terciarios de la misma–¹⁰⁴⁵. Por su parte, las acciones y políticas que integran la gestión de la catástrofe pueden agruparse en cuatro grandes etapas¹⁰⁴⁶ relacionadas

¹⁰⁴² Dentro de los participantes de esta gestión internacional de catástrofes se encontrarían «las víctimas, las fuerzas de primera respuesta local, los gobiernos de los Estados afectados, y de otros no afectados, Organizaciones Internacionales, Instituciones financieras internacionales, asociaciones y organizaciones regionales, organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones privadas (industrias y empresas), donantes regionales y locales», *vid.* en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 14 (*Exhibit 1.2*).

¹⁰⁴³ *Vid.* párr. 91 de este trabajo.

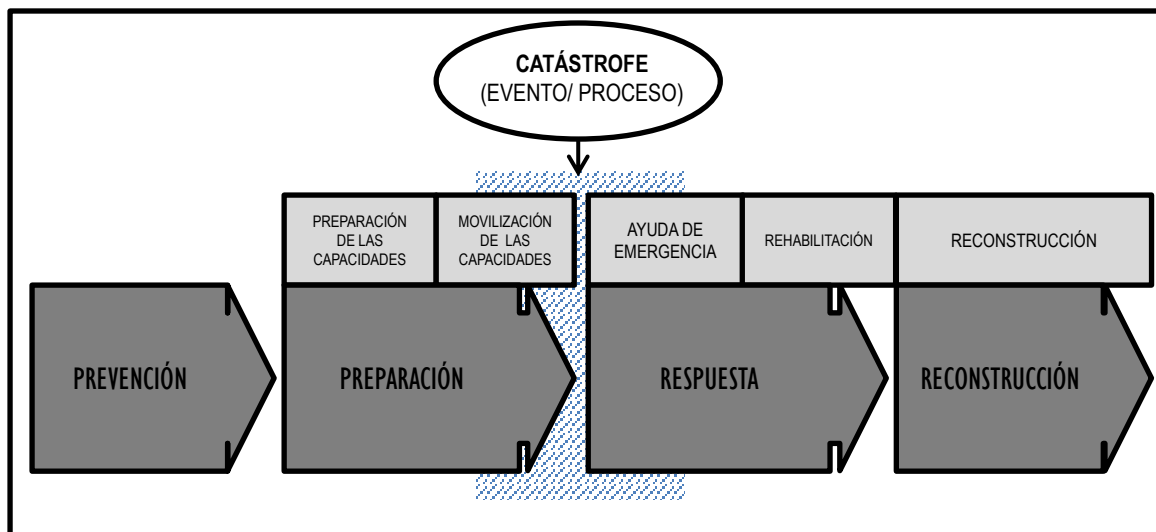
¹⁰⁴⁴ La metodología que se emplea hoy en día en la gestión del riesgo de amenazas (*hazards risk management*) es la denominada «análisis de decisiones» (*decision analysis*) que consiste en primer lugar en realizar un análisis del problema que se plantea, para a continuación proponer distintas alternativas de solución y finalmente ofrecer posibles resultados para cada una de las alternativas; *vid.* COVELLO, V.-T. y MUMPOWER, J., «Risk Analysis and Risk Management: An Historical Perspective», en *Risk Analysis*, vol. 5, Núm. 2 (1985), pp. 103–120; y en el mismo sentido COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 3. Para COPPOLA el análisis de decisiones «es clave para cualquier proyecto integral de gestión del riesgo»; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴⁵ *Vid. supra* párr. 85 y ss. de este trabajo.

¹⁰⁴⁶ Aunque atendiendo a la fuente a veces difiera la denominación, existe un cierto consenso respecto de su contenido. Así, en el ámbito de la Unión Europea se han establecido normas reguladoras de las catástrofes en el ámbito de la protección civil. En éstas se distinguen como bloques principales de la política de protección civil la prevención, preparación, respuesta y la dimensión exterior (*vid.* Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, de 20 de diciembre de 2011, documento COM (2011) 934 final, p. 5) que en el texto final de la Decisión 1313/2013/UE se conocerían como el ciclo de gestión de desastres, agrupando la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación (*vid.* art. 1.1 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, D.O.U.E. L 347*, de 20.12.2013; y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Normas y mecanismos de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil. Análisis de la Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de protección civil y de la decisión de ejecución de la Comisión», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35 (2015), p. 9). Por su parte el art. IV del

con el lapso temporal de producción de la catástrofe: la prevención, la preparación, la respuesta y la reconstrucción, comprendiendo cada una de ellas distintos elementos, como se muestra en el Gráfico núm. 10 a continuación.

Gráfico 10
FASES EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CATÁSTROFES



Fuente: elaboración propia

513. Con esta formulación que proponemos, la gestión de las catástrofes actúa en todos los elementos de una acción, evento o situación catastróficos (amenazas, vulnerabilidad, reducción del riesgo

Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe, firmado en Sofía (Bulgaria) el 3 de abril de 2001, enumera las etapas del ciclo de gestión de catástrofes como mitigación, prevención, planificación, respuesta y reconstrucción. A nivel doctrinal para algunos autores el ciclo de la catástrofe comprendería las fases de mitigación, respuesta de emergencia, compensación por responsabilidad o seguro y reconstrucción (FARBER, D., «International Law and...» *op. cit.*, p. 9); para otros comprenderían las fases de prevención, preparación, mitigación, ayuda de emergencia, rehabilitación y reconstrucción (*vid. término «gestión de desastres»* en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.); mientras que para otros serían: mitigación, preparación, respuesta y recuperación (COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 12). Como se ha indicado, en nuestra opinión, siguiendo en cierto modo la línea de COPPOLA, entendemos que éstas deben ser la preparación, prevención, respuesta y reconstrucción (*vid. BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Recientes...» op. cit.*, p. 184, nota a pie 34; BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Reflexiones...» *op. cit.*, p. 90; y BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente / International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 197). Desde otros sectores académicos pueden encontrarse otras sistematizaciones, en este sentido, el profesor VANACLOCHA desde la Ciencia Política presentó tres niveles de actuación ante catástrofes medioambientales por parte de las Administraciones Públicas: 1) las acciones preventivas, 2) las acciones operativas y 3) las acciones postevaluadoras (*vid. CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), Catástrofes... op. cit.*, p. 12).

de daños o los daños en sí mismos, capacidades de respuesta, actuaciones de ayuda de emergencia, responsabilidades, etc.), y comprendería todas aquellas actividades, medidas, políticas o normas destinadas a manejar una situación catastrófica en todas sus fases; todo ello con el objetivo de mejorar la resiliencia¹⁰⁴⁷ de la comunidad en cuestión. Ello no impide que, en cada una de las fases se puedan desarrollar distintas medidas con objetivos diferenciados, pero que se yuxtaponen, es decir, que las actividades contenidas en cada una de estas fases o etapas no queden excesivamente delimitadas¹⁰⁴⁸.

514. Además, como mantuviese el Relator Especial VALENCIA-OSPINA, es necesario adoptar un «criterio amplio en relación con las fases [en las que se produce una catástrofe] que deben incluirse en [su] definición a fin de que exista una cobertura completa desde el punto de vista jurídico»¹⁰⁴⁹; aunque, como puso de manifiesto QUARANTELLI, podrían existir dudas sobre la posibilidad de aplicar a todas las fases de la catástrofe un estudio general, pese a que en su opinión sí existirían aspectos genéricos que permitirían tal análisis omnicomprensivo¹⁰⁵⁰. Ello es necesario a la luz de las múltiples cuestiones que se plantean sobre el tema no sólo en la fase de respuesta, sino también en las anteriores (prevención y preparación) y posteriores (rehabilitación), como la posible obligación de los Estados de prevenir situaciones de

¹⁰⁴⁷ La resiliencia se define como la «capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos»; *vid. en Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit.*, p. 22. Cabe destacar los numerosos estudios en materia de resiliencia, que determinan el nivel de ésta respecto de infraestructuras en caso de producirse una catástrofe; *v. gr.* KEATING, A. *et al.*, «Development and testing of a community flood resilience measurement tool», Appendix C «access to school facilities», en *Natural Hazards and Earth System Sciences*, Vol. 17 (2017), p. 98, disponible en: <http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/17/77/2017/nhess-17-77-2017.pdf>.

¹⁰⁴⁸ En este sentido, *vid.* término «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.; *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 2978th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.2978, de 5.8.2008, p. 12.

¹⁰⁴⁹ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 22.

¹⁰⁵⁰ *Vid.* QUARANTELLI, E.-L., «Disaster Planning...», *op. cit.*, p. 6.

catástrofe y la correspondiente responsabilidad derivada de la ausencia de prevención¹⁰⁵¹.

515. Las medidas que pueden adoptarse en la fase de prevención y preparación pueden ser del mismo tipo, incluso compartir objetivos. No obstante, una clasificación adecuada nos lleva a realizar un análisis distintivo entre ellas. Analicemos esta situación con un ejemplo: con el objetivo de prevenir una avalancha se pueden adoptar medidas como la regulación urbanística (no construir en una zona de riesgo), de edificación (construir de una forma determinada o con una resistencia de materiales específica), medidas de información y concienciación de la población de la zona; con la idea de mitigar sus efectos se pueden establecer planes de evacuación. Del mismo modo, en la fase de preparación ante esta misma catástrofe, con el objetivo de prepararse para la misma (una vez que se ha producido), pueden establecerse planes de contingencia o de salvamento; igualmente, pueden adoptarse medidas de información de la población para que sepa actuar una vez producida la avalancha.

516. En otro orden de cosas, debe destacarse la especial relación que posee la regulación en materia de catástrofes con el marco jurídico internacional de la protección civil, sobre todo a raíz del creciente desarrollo que éste ha experimentado en los últimos tiempos¹⁰⁵². La «protección civil» ha sido considerada como

«Un servicio público por el que cada Estado está llamado a proporcionar la protección y la asistencia para todas aquellas personas

¹⁰⁵¹ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 22.

¹⁰⁵² El cual se ha traducido en un aumento de los estudios publicados sobre la materia, así como diversos cambios legislativos, v. gr. la actualización de la política de protección civil de la U.E. a través del Mecanismo de Protección Civil de la U.E.; puede verse sobre este último extremo, entre otros, BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Recientes...» *op. cit.*, pp. 173-194; y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Normas...» *op. cit.*, pp. 4-10.

que están bajo su jurisdicción ante cualquier tipo de accidente o catástrofe»¹⁰⁵³.

517. En nuestra opinión, la protección civil se define en un sentido finalista al enfocarse en la protección de las personas y sus bienes en caso de catástrofe¹⁰⁵⁴. Por tanto, podría definirse como

«un servicio público, prestado por la Administración Pública (Estado o sus entes públicos) que engloba una serie de actuaciones o políticas, destinadas a proteger a la población civil así como a sus bienes, actuando tanto en la fase de preparación (*Disaster Damage Reduction*) como en la de respuesta a la catástrofe, pero no en la fase de prevención»¹⁰⁵⁵.

518. Dentro de las actuaciones que pueden realizarse en el marco de la protección civil se encuentran:

¹⁰⁵³ Vid. OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «El Marco Jurídico Internacional y Europeo de la Protección Civil», en FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., p. 45. Vid. en el mismo sentido OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 14 (2010), p. 606; OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Normas...» op. cit., p. 2. Resulta curioso, cuanto menos, que en la regulación legal de la protección civil no se ofrezca un concepto claro de lo que deba entenderse por ésta; así, en la ya derogada Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (España) debíamos acudir a su Exposición de Motivos para observar el fundamento de tal protección como la «protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente»; ello ha motivado que los autores hayan tenido que interpretar dicha Ley para poder extraer la siguiente definición «un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria, que está dirigido a [la (*sic.*)] protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente»; vid. SEDANO LORENZO, A., «La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías», en *Revista General de Derecho Constitucional*, vol. 11 (2011), p. 5. La Ley de 1985 fue sustituida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*, B.O.E. núm. 164, de 10.7.2015, que define a la protección civil como instrumento de la política de seguridad pública en cuanto que es un «servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada» (artículo 1.1). En efecto, tal definición responde a la interpretación que realizó el Tribunal Constitucional español en su Sentencia 123/1984 que interpretó instrumentalmente dicho servicio público dentro de la competencia más amplia de seguridad pública, recogida en el artículo 149, apartado 1, 29ª de la Constitución Española (B.O.E. núm. 311, de 29/12/1978).

¹⁰⁵⁴ Vid. el análisis que realizamos sobre la protección civil y su noción en BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Cooperación...», op. cit., pp. 53-56.

¹⁰⁵⁵ Vid. BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Cooperación...», op. cit., p. 56.

- «a) Prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse;
- b) Planificar los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo;
- c) Llevar a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia;
- d) Adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias;
- e) Efectuar una coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo»¹⁰⁵⁶.

519. Esta idea de protección de las personas parece confundirse con el calificado como «perturbador concepto de *defensa civil*»¹⁰⁵⁷. La definición logística de la defensa civil por cuanto que ésta se considera un sistema de disponibilidad de recursos y no de protección¹⁰⁵⁸, podría ser la causa del desarrollo del sistema de protección civil en detrimento del de la

¹⁰⁵⁶ Apartado 1 del Artículo 3 de la mencionada Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*. Debe destacarse que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 establece como objetivo «consolidar el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar la respuesta ante emergencias y catástrofes y asegurar su integración bajo el Sistema de Seguridad Nacional»; GOBIERNO DE ESPAÑA/PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*, 2017, disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2017/ESN17_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_01dic2017.pdf, p. 112. Todo ello refuerza las relaciones entre la protección civil, la seguridad y las catástrofes.

¹⁰⁵⁷ Vid. FRANCO GARCÍA, M.-A., «El Marco constitucional de las actividades de colaboración realizadas por las Fuerzas Armadas: Protección Civil y acción del Estado en la mar», en *Revista General de Derecho Constitucional*, vol. 20 (2015), p. 31. Dicho concepto se introdujo por la ya derogada Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, *por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar*, B.O.E. núm. 165, de 10.7.1980, en cuyo artículo 21 se disponía que «la defensa civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. Una Ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento». No obstante lo anterior, puede observarse como sigue empleándose en otros ámbitos la expresión «defensa civil» para referirse a la «protección civil»; vid. v. gr. el Decreto Legislativo núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, *Ley de Defensa Civil*; o NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007.

¹⁰⁵⁸ QUERO RODILES, F., «La incógnita de la defensa civil», en *Revista Reconquista*, núm. 419, (1985), p. 28.

defensa civil; quedando limitado éste último a su formulación como marco general en el que aquélla se integra¹⁰⁵⁹.

520. El sistema normativo e institucional de protección civil posee una serie de caracteres específicos¹⁰⁶⁰ que en muchos aspectos se asemeja al del Derecho Internacional de Catástrofes. Sin embargo, su formulación como un servicio público ofrecido por el Estado para garantizar la seguridad y en el que el aspecto internacional se reduce a las medidas de cooperación, conllevan a reducir el objeto y ámbito de aplicación de la protección civil, con lo que se excluirían *a priori* medidas de gestión transnacionales para hacer frente a un fenómeno catastrófico. Por ello, en nuestra opinión, el D.I.C. entendido como el conjunto de normas internacionales destinadas a regular el fenómeno de las catástrofes y las actividades relacionadas con su gestión en todas sus fases, englobaría la protección civil, siendo ésta una parte del marco normativo en materia de catástrofes¹⁰⁶¹.

521. Tras las consideraciones generales que se acaban de exponer, dedicaremos las siguientes páginas a analizar el desarrollo normativo internacional así como las distintas instituciones u organismos referidos a cada una de las fases de la gestión internacional de catástrofes: 1ª prevención; 2ª preparación; 3ª respuesta y 4ª reconstrucción. Éstas serán agrupadas en dos Capítulos atendiendo al momento en que se desarrollan. De este modo, la prevención y la preparación, que tienen lugar antes de la producción de la catástrofe, se

¹⁰⁵⁹ En este sentido se ha llegado a afirmar, respecto de la regulación jurídica en España que «la amplitud y poca operatividad del concepto de defensa civil, ha hecho que sólo se haya regulado legalmente la protección civil, componente de la defensa civil», *vid.* CERVERA, J.-L. y COMAS, R., «Protección civil, una misión en la que pueden participar las Fuerzas Armadas», en *Revista Ejército*, núm. 554 (1986), p. 28.

¹⁰⁶⁰ Estos serían, 1) un marco jurídico en formación, cuyas normas se interrelacionan con los distintos sistemas de D.I. y cuyos objetivos son la regulación «para los casos de intervención y emergencia [y] regular y coordinar las actividades de prevención, previsión, preparación y planificación, así como la gestión post-crisis»; se trata de un conjunto de normas dispersas en el que participan diversos actores con distinta naturaleza en el plano internacional y que carece de una aplicación efectiva de sus reglas; *vid.* un desarrollo de los elementos en OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Normas...» *op. cit.*, p. 2, nota 2.

¹⁰⁶¹ Lo cual no impide que ambos sistemas compartan mecanismos, procedimientos y normas técnicas de gestión.

expondrán en el Capítulo IV, mientras que la respuesta y la reconstrucción tras la catástrofe, se estudiarán en el Capítulo V. Con esta división se pretende, por un lado, facilitar la exposición de los distintos elementos que atañen a cada fase de gestión, y por otro, se corresponde con los binomios prevención-preparación y respuesta con los que generalmente se han formulado las normas pertinentes en los instrumentos internacionales.

CAPÍTULO IV.

GESTIÓN PRE-CATÁSTROFE



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción al Capítulo IV

522. Tras las nociones previas sobre gestión internacional de catástrofes y las fases de que consta, expuestas en las páginas que preceden, el presente Capítulo aborda las cuestiones relativas a la práctica en la gestión y la regulación internacional de las catástrofes; esto es, las fases de gestión de catástrofes que tienen lugar antes de producirse el fenómeno o evento catastrófico: las etapas de prevención y de preparación. El esquema seguido en ambas fases es similar: en primer lugar, se ofrecen algunas ideas respecto de la definición y ámbito de aplicación de la fase en cuestión; a continuación, se analizan distintos instrumentos jurídico-internacionales pertinentes exponiendo las obligaciones que establecen. Se finaliza con la exposición de los distintos organismos y estructuras creados en el ámbito internacional para el desarrollo de funciones específicas en cada fase de gestión.

1. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN

523. La prevención de catástrofes posee un objetivo dual: evitar que se produzcan y tratar de mitigar tales fenómenos. En las páginas que siguen ofrecemos indicaciones relevantes para identificar la noción de prevención así como las distintas actividades que se pueden realizar en el marco de esta fase de la gestión de catástrofes. Seguidamente se expondrán las normas que han caracterizado este período así como las estructuras institucionales creadas para cumplir con sus objetivos.

1.1. CONCEPTO Y ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN

1.1.1. Definición de prevención

524. La primera etapa cronológica en la gestión internacional de catástrofes es la comprendida por la prevención («*prevention*» o «*prévention*» o «*atténuation*»¹⁰⁶²). Ésta se sitúa en el momento temporal anterior a la producción del evento o situación catastrófico, siguiendo la

¹⁰⁶² Vocablos en inglés y francés empleados en sendas versiones lingüísticas de COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007. No obstante, sobre todo respecto del término mitigación existen usos que pueden confundir, por cuanto se emplean los distintos términos para definir una misma situación. Así, si bien en el ya conocido *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, la mitigación es traducida como «*mitigation*» y «*atténuation*» en las versiones inglesa y francesa, respectivamente, en su artículo 1.7. define «mitigación de catástrofes» como «las medidas encaminadas a prevenir, predecir, observar y/o mitigar los efectos de las catástrofes, así como para prepararse y reaccionar ante las mismas», cuando en realidad esta definición extensiva estaría haciendo referencia a la *gestión de catástrofes* más que a uno de sus elementos o fases.

representación de las 3 responsabilidades: la de prevenir, la de reaccionar y la de reconstruir, que corresponderían a los momentos previo, durante y posterior a la producción de una catástrofe¹⁰⁶³.

525. La prevención supone «toda actuación encaminada a reducir los riesgos o a mitigar las consecuencias adversas de una catástrofe para las personas, el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural¹⁰⁶⁴». A pesar de las distintas formulaciones de esta idea –en algunos casos centrada en el riesgo, en la amenaza, en la vulnerabilidad o en las consecuencias–¹⁰⁶⁵, su objetivo principal es idéntico: la no causación del fenómeno catastrófico o lo que es lo mismo, *la prevención de la catástrofe y/o de sus consecuencias*. Por ello, es común hablar de la prevención de una catástrofe, de un fenómeno concreto (prevención de un terremoto o huracán) o de sus consecuencias (prevención de daños).

¹⁰⁶³ Como indicara VALENCIA-OSPINA en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 21.

¹⁰⁶⁴ Definición contenida en el artículo 4.4 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*.

¹⁰⁶⁵ Así, la prevención ha sido definida con distintas variaciones pero con una misma finalidad como las «medidas adoptadas para eliminar las causas últimas de la vulnerabilidad de la población a los desastres» en Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía), Secc. II, párr. 5; «conjunto de medidas adoptadas con antelación para minimizar los riesgos de emergencia, proteger la salud de la población y reducir los daños al medio ambiente y las pérdidas materiales en casos de emergencia» en artículo 1 del *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, Grecia-Rusia, entrada en vigor el 19.5.2002, recopilado en *Base de datos FAOLEX* núm. registro LEX-FAOC064829, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC064829/>; «actividades tendientes a evitar el impacto adverso de amenazas y medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas» en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 18; o recientemente como aquellas «actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos» en *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, *loc. cit.*, p. 22; para COPPOLA «mitigation» haría referencia a «any action or sustained effort undertaken to reduce a hazard risk through the reduction of the likelihood and/or the consequence component of that hazard's risk. In other words, mitigation seeks to either make a hazard less likely to occur or reduce the negative effects if it were to occur», *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 225; o las «medidas diseñadas para proporcionar protección de carácter permanente ante los desastres, impidiendo la aparición de una catástrofe desencadenante y/o reduciendo su intensidad a fin de evitar que precipite un desastre causando daños, desestructuración y víctimas»; *vid.* término «prevención de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

526. Por consiguiente, la prevención incluiría los siguientes elementos: 1) la *prevención*, propiamente dicha, destinada a reducir el riesgo de catástrofe, esto es, reducir la posibilidad de que se produzca ésta (en el sentido definido en este trabajo¹⁰⁶⁶); y 2) la *mitigación*¹⁰⁶⁷, o reducción de las consecuencias perjudiciales de la catástrofe en el supuesto de que se produzca¹⁰⁶⁸.

1.1.2. *Ámbito de la prevención*

527. La prevención de catástrofes (que incluye la prevención del riesgo y la mitigación de las consecuencias) resulta fundamental para una adecuada consecución de los objetivos de la gestión internacional de las mismas, puesto que supone la primera línea de contención frente a la catástrofe. Ésta comprende medidas de muy diverso tipo desde el establecimiento de un marco jurídico adecuado, hasta la creación de mecanismos o sistemas institucionalizados de prevención (campanas de

¹⁰⁶⁶ *El resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional (vid. párr. 311).*

¹⁰⁶⁷ La mitigación o mitigación de desastres ha sido definida como «[las] medidas estructurales y no estructurales emprendidas para reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental» (ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 18); «Toda acción orientada a disminuir el impacto de los desastres naturales en la población y las economías» (en *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999, Art. 1, párr. 4); «Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso» (vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 21); «Planes, estrategias y medidas adoptadas para reducir la vulnerabilidad de la población ante una futura amenaza de desastre. La mitigación de desastres puede centrarse en el agente (peligro) causante del desastre, en la población vulnerable o en ambos» (Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana), párr. 7).

¹⁰⁶⁸ Ya en la década de los 90 la A.G.N.U. indicaba como objetivo de la mitigación la reducción de las consecuencias de los desastres, en su Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 14. En este mismo sentido discurrieron los trabajos del Relator Especial; vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, entre otras pp. 20, 21, 22.

concienciación, sistemas de alerta temprana, centros de monitorización, etc.).

528. Técnicamente se han agrupado las acciones de la fase de prevención en dos grupos: las estructurales y las no estructurales. Las primeras se refieren a aquéllas que

«[...] involve or dictate the necessity for some form of construction, engineering, or other mechanical changes or improvements aimed at reducing hazard risk likelihood or consequence»¹⁰⁶⁹.

Por su parte, las medidas no estructurales conllevan «modifications in human behavior or natural processes»¹⁰⁷⁰. En el primer grupo encontraríamos las modificaciones técnicas en las edificaciones para hacerlas más resistentes, relocalizaciones, modificaciones estructurales, construcciones de refugios comunitarios, sistemas de retención, sistemas de detección, etc.¹⁰⁷¹ Al segundo grupo pertenecerían medidas como los programas de educación y de prevención de la ciudadanía, modificaciones físicas no estructurales, control medioambiental, modificación de conductas, regulación urbanística...¹⁰⁷².

529. Además, atendiendo al doble objetivo de la prevención (prevenir y mitigar), las acciones se circunscriben al proceso de catástrofe¹⁰⁷³, por lo que pueden tomarse en cualquiera de los elementos que la componen (amenaza, riesgo, vulnerabilidad y resistencia) con el objetivo de minimizar los daños y perjuicios que comporta. No obstante, en el análisis de las políticas de prevención existentes, puede observarse como la dinámica general es que ésta se centre en el proceso de riesgo,

¹⁰⁶⁹ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 230.

¹⁰⁷⁰ Ibid., p. 244.

¹⁰⁷¹ Ibid., p. 231.

¹⁰⁷² Ibid., p. 244.

¹⁰⁷³ Vid. *supra* Capítulo I epígrafe 2.1 de este trabajo.

convirtiéndose en «prevención del riesgo»¹⁰⁷⁴. Y es que, aunque no deban excluirse otros elementos, resulta indudable la estrecha relación entre la prevención de catástrofes y el riesgo¹⁰⁷⁵. Así, con el objetivo de eliminar o reducir la producción de un fenómeno catastrófico pueden llevarse a cabo diversas medidas centradas en el riesgo como «evaluaciones de riesgo» o «planes de gestión del riesgo»¹⁰⁷⁶.

530. Cabe señalar que históricamente las acciones en materia de gestión de catástrofes se han centrado en la fase inmediatamente posterior a la catástrofe dejando de lado la prevención, lo que ha propiciado un déficit en el estudio de las causas de aquélla¹⁰⁷⁷. Por ello, como se indicara en seno de Naciones Unidas hace más de 26 años, resulta fundamental para una adecuada gestión de las catástrofes el favorecer planes comprensivos que abarquen todas las fases de su

¹⁰⁷⁴ Así puede verse como generalmente las medidas encaminadas a la prevención de catástrofes se focalizan en la reducción del riesgo de catástrofe o *Disaster Risk Reduction* (D.R.R.) o de gestión del riesgo (*Disaster Risk Management*); resulta muy ilustrativo ver como en el seno de la U.N.I.S.D.R. efectivamente la labor de prevención de catástrofes se limita a las «actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos» (según la más reciente definición ofrecida por el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres), *vid.* al respecto <https://www.preventionweb.net/risk>.

¹⁰⁷⁵ Existen dos elementos relacionados con el riesgo que deben tenerse en cuenta en las actividades de planificación centradas en la prevención y atenuación de las catástrofes: por un lado el «nivel de riesgo estimado» («*Estimated Level of Risk*») y el «riesgo local aceptable» («*Locally Acceptable Risk*»). Para la O.C.H.A., el primero supone «[...] a major tool in planning and decision-making procedures for preventing or mitigating the consequences of the natural phenomena on the one hand, and to limit development and operational costs on the other» (*vid.* U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 6). De este modo, «the estimated level of risk should be calculated as a fundamental element of any physical development planning exercise in the following categories: post-disaster settlements reconstruction, settlement renewal and modernization, expansion of existing settlements, building of new settlements, development and/or restructuring of the national/regional settlements networks and systems» (*ibid.*, p. 6). Igualmente, otro elemento en juego en las políticas de prevención y preparación es el de riesgo local aceptable. Sobre éste, el Informe de expertos de la O.C.H.A continúa diciendo que, «[...] the general notion and philosophy of RISK and of ACCEPTABLE RISK should be applied to all physical planning activities in order to ensure a safer and more appropriate process of urban and regional development. To that end, at the very least a simplified methodology and concept of RISK should be elaborated taking into account availability of local data, planning technology and trends in these fields. It is also imperative to define the reasonable minimum requirements for a meaningful RISK definition exercise. This challenge could be seen as an important element of UNDRO's work programme» (*ibid.*, pp. 6-7).

¹⁰⁷⁶ Estos planes se definen como un «instrumento de planificación y contribuyen a una política coherente de gestión de riesgos»; *vid.* Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, documento COM (2011) 934 final, p. 6.

¹⁰⁷⁷ Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, Informe del Secretario General, Adición, *Informe del Grupo Internacional Especial de Expertos para el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/44/322/Add.1-E/1989/114/Add.1, de 14.8.1989, p. 8.

gestión internacional, y en concreto, de la fase inicial permitiendo una reducción de las consecuencias, que no puede obtenerse mediante las acciones llevadas a cabo una vez producido el fenómeno. En este sentido se volvía a manifestar en sede de NN.UU. la necesidad de establecer medidas de mitigación, particularmente en zonas tendentes a sufrir catástrofes, «a fin de reducir las consecuencias de [éstas]»¹⁰⁷⁸. Esta llamada de atención propició el cambio de tendencia a principios de 1990 al que nos hemos referido anteriormente¹⁰⁷⁹ en la que, sin olvidar la importante labor de la respuesta de urgencia, se ofrece una especial atención a las medidas de prevención que se centrarían en la gestión y reducción del riesgo de catástrofes¹⁰⁸⁰. Así, la estrategia de Yokohama de 1994 establecía entre sus principios que «la prevención de desastres y la preparación para casos de desastre revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre»¹⁰⁸¹. Siguiendo esta tendencia, el actual Marco de Sendai para el período 2015-2030 establece como sus prioridades: «Comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción»¹⁰⁸².

¹⁰⁷⁸ Vid. Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 14.

¹⁰⁷⁹ Vid. párrs. 360 a 363 y 509 *supra* en este trabajo.

¹⁰⁸⁰ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 28.

¹⁰⁸¹ *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción*, reproducida en *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994)*, doc. NN.UU. A/CONF.172/9, de 27.9.1994, Resolución 1, Anexo I, Principio 2.

¹⁰⁸² Vid. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, en Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015, Anexo II, p. 9.

1.2. DESARROLLO NORMATIVO

531. El desarrollo normativo que se ha seguido en el ámbito de la prevención de catástrofes se ha focalizado en el establecimiento de políticas en materia de riesgo (gestión o reducción de éste). En líneas generales, no se ha establecido un cuerpo normativo constituido por normas vinculantes, sino que se ha optado por el establecimiento de fórmulas laxas de concienciación de los Estados, por un lado¹⁰⁸³, y de la ciudadanía, por otro (a través de distintos planes y políticas nacionales elaboradas por los Estados). Así mismo, el carácter marcadamente interno de las medidas a adoptar en materia de prevención ha propiciado una regulación basada en la legislación interna de los Estados, dejando muy reducido el papel de las normas internacionales¹⁰⁸⁴.

532. Tal y como se ha indicado anteriormente, no existe ninguna convención omnicomprendensiva que regule todas las fases de la gestión internacional de catástrofes (prevención, preparación, respuesta y reconstrucción)¹⁰⁸⁵. Por el contrario, lo que encontramos resulta ser una amalgama de tratados universales (los menos) y bilaterales (los más) que recogen algunos postulados sobre ciertas fases (principalmente preparación y respuesta)¹⁰⁸⁶.

533. Dentro del desarrollo normativo, puede hablarse de una cierta especialización en materia de prevención, atendiendo a la tipología de la amenaza regulada, ya sea ésta contaminación nuclear, contaminación

¹⁰⁸³ Labor que ha venido ejerciendo principalmente NN.UU. a través de su E.I.R.D. desde la década de 1990; *vid.* a título de ejemplo, las distintas actividades en materia de prevención del riesgo de catástrofe en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 27 y ss.

¹⁰⁸⁴ *Vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 30.

¹⁰⁸⁵ Entre muchos otros, ya fue indicado en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 9. Véase lo indicado *supra* en el epígrafe 2.2 del Capítulo III.

¹⁰⁸⁶ Sin hacer referencia a la legislación nacional de cada Estado, que también se caracteriza por ser limitada y fragmentaria.

por hidrocarburos, etc. Además, las normas del D.I.C. adoptan postulados y reglas propias de otras ramas del D.I., principalmente las relativas a la protección del medioambiente.

534. A continuación se analizarán las distintas normas pertinentes para la prevención de catástrofes atendiendo a su ámbito: mundial, regional, bilateral y nacional.

1.2.1. Ámbito mundial

535. Los principales desarrollos de la comunidad internacional en materia de prevención de catástrofes se han producido en el seno de Naciones Unidas. Al mismo tiempo cabe indicar la existencia de distintas normas internacionales de carácter convencional; diferenciaremos entre éstas últimas las que se refieren a las catástrofes de origen natural o antrópico.

A. Naciones Unidas y la reducción del riesgo de catástrofe

536. En sede de NN.UU. la preocupación en materia de catástrofes se centró, en una primera fase, en las actividades de respuesta y su coordinación¹⁰⁸⁷, mientras que en la actualidad¹⁰⁸⁸, sin olvidar las anteriores, se preocupa por analizar, evitar y reducir el riesgo de catástrofes como una opción más efectiva para lograr la eliminación o

¹⁰⁸⁷ Como se observa, entre otros documentos, en las Resoluciones 1753 (XVII), de 5 de octubre de 1962; y 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971; en la *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief* [Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia], Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18 de junio de 1984; o en los Informes del S.G.: *Assistance in Cases of Natural Disaster*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/5845, de 5.1.1965, *Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive Report of the Secretary-General*, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971, y *New International Humanitarian Order: Report of the Secretary-General submitted pursuant to General Assembly Resolution 38/125*, Parte 1, doc. NN.UU. A/40/348 Add.1 y 2, de 9.10.1985.

¹⁰⁸⁸ *Vid. supra* párrafos 509 a 511. Como se ha comentado ya en este trabajo, la segunda fase supuso un cambio de paradigma en la aproximación onusiana a las catástrofes y comenzaría en el último cuarto del siglo XX.

reducción de los fenómenos catastróficos o sus efectos. Todo ello desde el propio reconocimiento de

«La responsabilidad que incumbe al sistema de las Naciones Unidas de promover la cooperación internacional en el estudio de los desastres naturales [...] y en la elaboración de técnicas para mitigar los riesgos que se derivan de éstos, así como de coordinar el socorro en casos de desastres, la preparación para los desastres y la prevención de los desastres, incluidas la predicción y la alerta temprana»¹⁰⁸⁹.

537. En este sentido, el desarrollo en el seno de Naciones Unidas en materia de prevención y mitigación de catástrofes alcanzaría las máximas cotas con la incorporación de este tema en 1987 a los trabajos de la Asamblea General¹⁰⁹⁰. Los primeros pronunciamientos de NN.UU. se centrarían en dos aspectos: 1) promover la cooperación internacional para el estudio y la mitigación de las catástrofes; y 2) la prevención de catástrofes circunscrita a la predicción y la alerta temprana de fenómenos¹⁰⁹¹.

538. Poco tiempo tardó NN.UU. en comenzar a desplegar una actividad de promoción y defensa en materia de prevención, realizando propuestas para la propia Organización, para sus Estados Miembros y para la comunidad internacional en su conjunto. Esto se realizó, primero, a través del Marco de Acción del D.I.R.D.N. y, posteriormente,

¹⁰⁸⁹ Vid. Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/42/169, preámbulo. Idea reiterada en su Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/44/236.

¹⁰⁹⁰ Vid. sobre esta evolución el análisis ofrecido en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, pp. 5-13. Aunque debe recordarse que sus trabajos desde una perspectiva más general y no centrada en la prevención en materia de catástrofes comenzaron mucho antes, con la Resolución 1753 (XVII), de 5 de octubre de 1962; vid. párr. 359 y ss. *supra* en este trabajo.

¹⁰⁹¹ De este modo, la prevención centrada en el estudio y la mitigación del riesgo se abordaría en la Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, en la que se «reconoce la importancia que reviste la reducción de las consecuencias de los desastres naturales para todos los pueblos» (Parte dispositiva, apartado 1); y en la Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, al proclamar el *Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales* y establecer un *Marco Internacional de Acción* en el que se incluían una serie de objetivos y metas, medidas que han de adoptarse a nivel nacional y por parte del sistema de NN.UU. (vid. Anexo de la Resolución).

de los *Principios rectores* sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas¹⁰⁹². Fue a través de estos Principios rectores cuando por primera vez se formulan explícitamente normas con tal carácter por parte de la Asamblea General¹⁰⁹³; y refiriéndose expresamente a la prevención, se indicaba que

«13. La *comunidad internacional debería ayudar en medida apropiada a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de desastres*, tanto en el plano nacional como en el regional, por ejemplo, con la formulación y el mejoramiento de programas integrados a ese respecto.

14. A fin de reducir las consecuencias de los desastres, debería *aumentar la conciencia de la necesidad de establecer estrategias para su mitigación*, especialmente en los países propensos a desastres. Debería haber un mayor *intercambio y difusión de información técnica*, tanto actual como nueva, relativa a la evaluación, el pronóstico y la mitigación de desastres. De conformidad con el llamamiento hecho en el programa del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres naturales, deberían intensificarse los esfuerzos tendientes a elaborar medidas de prevención y mitigación de desastres naturales y situaciones de emergencia semejantes mediante programas de asistencia técnica y modalidades de acceso favorable a la tecnología necesaria y de transferencia de ésta.

15. Debería fortalecerse y ampliarse el programa de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre iniciado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16. Debería *dotarse de recursos suficientes y fácilmente disponibles* a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que

¹⁰⁹² Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo.

¹⁰⁹³ Como ya indicáramos *supra* en párr. 429.

participan en la financiación y la prestación de asistencia para la prevención de situaciones de emergencia.

17. Se insta a la comunidad internacional a que proporcione el apoyo y los recursos necesarios a los programas y las actividades destinados a promover las metas y los objetivos del Decenio»¹⁰⁹⁴.

539. Esta labor continuaría con los siguientes instrumentos multilaterales establecidos en el seno de la Organización: sendas Estrategias que verían la luz en 1994 (*Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro*) y en 1999 (E.I.R.D.); las distintas Conferencias mundiales sobre reducción de desastres; las reuniones de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres; y los sucesivos Marcos de Acción de Hyogo para 2005-2015 y el actual de Sendai para 2015-2030.

540. En estos mecanismos se ha venido trabajando, entre otros aspectos¹⁰⁹⁵ en los siguientes de forma especial: 1. Mejorar la coordinación desde la propia Organización como marco multilateral de acción; 2. Mejorar con base en la práctica estatal las capacidades en materia de reducción del riesgo y mitigación de los efectos de las catástrofes; 3. Aumentar el conocimiento y estudio del riesgo de catástrofes; 4. Desarrollar y compartir entre los Estados los

¹⁰⁹⁴ Vid. Sección II (énfasis añadido).

¹⁰⁹⁵ Además, se destaca la estrecha relación entre la prevención de catástrofes (reducción del riesgo o mitigación de las consecuencias) con otros fenómenos como el cambio climático o el medioambiente; vid. respecto del cambio climático, *Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/58/277, de 12.8.2003, párrs. 59-60; y *Documento de resultados finales: Resumen del Presidente sobre la segunda sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*, Segunda reunión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (Ginebra 16-19 de junio de 2009), 19 de junio de 2009, disponible en https://www.preventionweb.net/files/10750_ChairsSummaryGP2009FINALSpanish.pdf, párrs. 1 y 6; o entre muchos otros, HEMSTOCK, S.-L. *et al.*, «Accredited qualifications for capacity development in disaster risk reduction and climate change adaptation», en *Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, vol. 20, núm. 1, pp. 15-34, disponible en http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5950/HemstockFGR_2016_AJDTs.pdf. Igualmente, la estrecha relación de la regulación de las catástrofes con la del medioambiente se observa desde los primeros acercamientos de NN.UU. a la cuestión. Así, en la Resolución A.G. 42/196, se reconocía «la importante contribución aportada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que [...] señala la necesidad de nuevos enfoques a nivel nacional e internacional para hacer frente a los distintos factores que afectan al medio ambiente, incluidos los desastres naturales» (vid. Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/42/169, Preámbulo).

conocimientos científicos y técnicos en materia de riesgo y vulnerabilidad; 5. Mejorar la información disponible sobre las catástrofes así como su intercambio entre los organismos implicados en la gestión y su acceso por el público; 6. Mejorar los sistemas de alerta temprana en caso de catástrofe; y 7. Fomento de la sensibilización¹⁰⁹⁶.

541. Actualmente, el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, incide en la necesidad de seguir trabajando tras la experiencia de Hyogo en todos los niveles para reducir la exposición, vulnerabilidad y el riesgo de catástrofes¹⁰⁹⁷, y se marca el siguiente objetivo

«Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia»¹⁰⁹⁸.

542. Para ello ha establecido una serie de principios rectores basados en los postulados previos de Yokohama e Hyogo¹⁰⁹⁹. Entre estos

¹⁰⁹⁶ E.I.R.D., *Informe de Revisión de medio término 2010-2011, Marco de Acción de Hyogo*, disponible en http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf, secc. 3.3.

¹⁰⁹⁷ Vid. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, loc. cit.*, párr. 6.

¹⁰⁹⁸ Vid. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, loc. cit.*, párr. 17.

¹⁰⁹⁹ Los principios son los siguientes: «a) Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral. La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los Estados y la medida en que los países en desarrollo puedan mejorar y aplicar eficazmente las políticas y medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres, en el contexto de sus respectivas circunstancias y capacidades, puede mejorar aún más por medio de la cooperación internacional sostenible; b) Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda según sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales; c) La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación; d) La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas,

principios, que en cualquier caso deben respetar las particularidades y

y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos; e) La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de los mecanismos de coordinación en todos los sectores y entre un sector y otro y con los actores pertinentes a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento; f) Si bien la función propiciadora, de orientación y de coordinación de los gobiernos nacionales y federales sigue siendo esencial, es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones, como corresponda; g) La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales; h) La elaboración, el fortalecimiento y la aplicación de las políticas, planes, prácticas y mecanismos pertinentes deben buscar que exista coherencia, como corresponda, entre las agendas para el desarrollo y el crecimiento sostenibles, la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastres. La reducción del riesgo de desastres es esencial para lograr el desarrollo sostenible; i) Si bien los factores que pueden aumentar el riesgo de desastres pueden ser de alcance local, nacional, regional o mundial, los riesgos de desastres tienen características locales y específicas que deben comprenderse para determinar las medidas de reducción del riesgo de desastres; j) Enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres mediante inversiones públicas y privadas basadas en información sobre estos riesgos es más rentable que depender principalmente de la respuesta y la recuperación después de los desastres, y contribuye al desarrollo sostenible; k) En la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de los desastres, es fundamental prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante el principio de “reconstruir mejor” e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres; l) Una alianza mundial eficaz y significativa y el mayor fortalecimiento de la cooperación internacional, incluido el cumplimiento de los compromisos respectivos en materia de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países desarrollados, son esenciales para una gestión eficaz del riesgo de desastres; m) Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos y otros países que enfrentan problemas específicos de riesgo de desastres, necesitan apoyo suficiente, sostenible y oportuno, incluso con financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad de los países desarrollados y los asociados, ajustado a sus necesidades y prioridades, según las definan ellos mismos»; *vid. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, loc. cit., párr. 19.*

Sobre el derecho al desarrollo son legión los trabajos pertinentes, entre los que cabría citar, M'BAYE, K., «Le droit au développement comme un droit de l'homme», en *Revue des Droits de l'Homme*, (1972), pp. 503-534; DONNELLY, J., «In Search of the Unicorn: the Jurisprudence and Politics of the Right to Development», en *California Western International Law Journal*, vol. 15 (1985), pp. 477 y ss.; SINGH, N., «Sustainable Development as a principle of International Law», en DE WAART, R.-D., PETERS, P., y DENTERS, E.-M.-G., *International Law and Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1988; ROY CHOWDHURY, S., DENTERS, E.-M.-G. y DE WAART, R.-D. (eds.), *The Right to Development in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1992; GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999; GROS, H., «El Derecho al Desarrollo veinte años después. Balance y perspectivas», en HERRERO DE LA FUENTE, A. (coord.), *Reflexiones tras un años de crisis*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996; KERDOUN, A., «Le droit au développement en tant que Droit de l'homme: portée et limites», en *Revue québécoise de droit international*, vol. 17 (2004), pp.73-96; GARCÍA MATAMOROS, L.-V., «El derecho del desarrollo como base para la construcción del derecho al desarrollo: del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1960) a la declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986)», en *International Law: Revista Colombiana de derecho Internacional*, núm. 9 (2007), pp. 235-272; FITZMAURICE, M.; MALJEAN-DUBOIS, S.; NEGRI, S. (dir.), *The challenges of environmental protection and sustainable development from Rio to Rio+20 and beyond*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-London, 2014.

la legislación nacional de los Estados así como sus obligaciones internacionales¹¹⁰⁰, destacan el principio por el cual el Estado afectado es el principal responsable de prevenir la catástrofe [letra a)]; la gestión de catástrofes debe orientarse a la protección de las personas, los bienes y el medioambiente [letra c)]; todos los ciudadanos están obligados a colaborar en materia de prevención [letra d)]; deben tenerse especial atención a personas con especial vulnerabilidad (pobres, mujeres, discapacitados...) [letra d)]; se requiere una adecuada coordinación para la gestión de la fase de prevención con una amplia participación de todos los sujetos implicados [letra e)] así como el fortalecimiento de la cooperación internacional en la materia [letra l)]; debe tenerse en cuenta a las comunidades locales en la prevención de catástrofes [letras f) e i)]; las medidas adoptadas deben ser coherentes con otras destinadas al desarrollo, la seguridad o el medioambiente [letra h)]; es preferible la inversión en medidas destinadas a la prevención que a la asistencia de urgencia post-catástrofe [letra j)]; es necesario que las medidas de reconstrucción tengan en cuenta los objetivos y planteamientos de la prevención [letra k)]; debe prestarse especial atención a los Estados más proclives a sufrir catástrofes (Estados menos desarrollados o pequeños Estados insulares) [letra m)].

B. Desarrollo convencional universal

543. Ante la falta de tratados que regulasen de manera omnicompreensiva las catástrofes, la comunidad internacional ha convenido determinadas reglas sobre algunos aspectos ligados a la prevención de catástrofes en instrumentos multilaterales de carácter sectorial. Por tanto, la práctica obliga a acudir a las normas establecidas en instrumentos sobre materias conexas (medioambiente, usos hídricos, protección civil) o restringidos según el tipo de catástrofe (contaminación por hidrocarburos, actividades nucleares, protección de

¹¹⁰⁰ Vid. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, loc. cit., párr. 19.

la fauna y la flora, transporte de productos peligrosos...), para determinar las obligaciones que se imponen por el D.I. en esta materia. La primera consecuencia de esta regulación es su fragmentación y su limitado ámbito de actuación, en función del tipo de catástrofe o de la materia conexas de que se trate.

544. Existen multitud de instrumentos cuyo objeto o finalidad, entre otras, resulta ser la prevención o la mitigación de catástrofes¹¹⁰¹ y que se encuadran en sectores específicos del Derecho Internacional, como la protección del medioambiente, el cambio climático, la protección civil, o la regulación en materia de accidentes industriales y nucleares¹¹⁰². Estas normas, si bien no hacen referencia expresa a catástrofes dentro de su ámbito de aplicación, regulan situaciones que pueden entenderse de manera objetiva como elementos relacionados con las catástrofes. Por ello, resultan relevantes en la regulación de su prevención y mitigación.

545. No obstante lo anterior, en nuestra opinión, resulta necesario establecer determinadas limitaciones al ámbito de la noción de prevención. Ello debido a que existe una noción excesiva de la idea de prevención, por cuanto que, en esencia, cualquier actividad en la gestión de catástrofes tiene como objetivo último que la catástrofe no se produzca o que tenga los mínimos efectos. Sin embargo, no puede extrapolarse este objetivo general a los objetivos particulares de cada una de las fases en la gestión, pues cada una cumple una función, está destinada a realizar una labor independiente pero al mismo tiempo integrada con el resto. Por ello, existen instrumentos que contienen dentro de sus fines la prevención o mitigación, pero que regulan

¹¹⁰¹ Centrada en muchos casos en la reducción de catástrofes o del riesgo de catástrofes; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 33.

¹¹⁰² Sin duda existen muchos más instrumentos, pero lo que aquí se muestra es una selección subjetiva de los más relevantes para el objeto analizado (las catástrofes), puesto que la limitación de espacio de este trabajo impide un análisis exhaustivo y global.

actividades propias de otras fases, como la preparación. Así, *v. gr.* los convenios que contienen reglas sobre la pronta notificación de accidentes, cuyo objetivo se identifica con la mitigación, pero son acciones clasificadas doctrinalmente en la fase de preparación; y será en esta última sede donde se analicen.

546. Los tratados multilaterales pertinentes cuyo objeto o finalidad es, entre otras, la prevención de catástrofes, se han focalizado en la regulación de ciertos aspectos sustantivos y formales en el marco de la cooperación internacional para prevenir o mitigar las catástrofes¹¹⁰³. En este sentido, se establecen normas respecto de la concienciación o información a la sociedad, información a las autoridades competentes en materia de gestión de catástrofes, el establecimiento de relaciones fluidas con autoridades pertinentes (tanto nacionales como internacionales), el análisis o estudio sobre los elementos de la catástrofe (riesgo, vulnerabilidad...), la realización de ejercicios y prácticas conjuntas entre organismos, el intercambio de información y expertos entre Estados así como el asesoramiento técnico. Estas acciones, por sus características, pueden desarrollarse tanto en el ámbito nacional como internacional.

1) Protección medioambiental

547. En el ámbito del medioambiente, las normas suelen imponer al Estado, por un lado, un deber de protección, y por otro, un deber de prevención o diligencia debida que evite o mitigue las catástrofes. En este campo puede verse, por ejemplo, la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*¹¹⁰⁴. Pese a que el objeto de ésta sea el establecimiento de un «orden jurídico para los mares y océanos»¹¹⁰⁵,

¹¹⁰³ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 31 y ss.

¹¹⁰⁴ Hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, *U.N.T.S.* vol. 1834, núm. 31363, *B.O.E.* núm. 39, de 14.2.1997, entrada en vigor general el 16.11. 1994 y para España el 14.2.1997.

¹¹⁰⁵ Preámbulo.

impone la protección eficaz del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de las actividades realizadas en la Zona de los fondos marinos y oceánicos, indicando que

«La Autoridad establecerá las normas, reglamentos y procedimientos apropiados para, entre otras cosas:

a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino, prestando especial atención a la necesidad de protección contra las consecuencias nocivas de evacuación de desechos, la construcción y el funcionamiento o mantenimiento de instalaciones, tuberías y otros dispositivos relacionados con tales actividades;

b) Proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas»¹¹⁰⁶.

Y de manera general, se incluye el deber de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, indicando que

«1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto»¹¹⁰⁷.

548. Igualmente, la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*,

¹¹⁰⁶ Artículo 145.

¹¹⁰⁷ Artículo 194, apartado 1. Este precepto continúa en su apartado 2 indicando que «2. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención».

hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997¹¹⁰⁸, establece un deber general de prevención en materia de contaminación medioambiental (apartado 2 del artículo 21)¹¹⁰⁹. Este texto incluye además, medidas específicas relativas a la prevención y la mitigación de situaciones que podrían –cumpliendo con los requisitos de la definición¹¹¹⁰– ser consideradas catastróficas. Así, en su artículo 27 se indica que

«Los Estados del curso de agua tomarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, todas las medidas apropiadas para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que sean resultado de causas naturales o de un comportamiento humano, como crecidas o deshielos, enfermedades transmitidas por el agua, entarquinamiento, erosión, intrusión de agua salada, sequía o desertificación, que puedan ser perjudiciales para otros Estados del curso de agua».

Del mismo modo, se contempla para situaciones de emergencia¹¹¹¹ la obligación del Estado en cuyo territorio se produzca ésta, de tomar medidas para prevenir o mitigar los efectos, así como la de establecer planes de actuación, individualmente o en colaboración con otros Estados u Organizaciones Internacionales¹¹¹².

¹¹⁰⁸ Adoptada por la A.G.N.U. en Resolución 51/229, de 21 de mayo de 1997, doc. NN.UU. A/RES/51/229, de 8.7.1997, Anexo; entrada en vigor general y para España el 17.8.2014; *U.N.T.S.* vol. N/A, núm. 52106; *B.O.E.* núm. 161, de 3.6.2014.

¹¹⁰⁹ Dicho precepto reza como sigue: «Los Estados del curso de agua prevendrán, reducirán y controlarán, individual o, cuando proceda, conjuntamente, la contaminación de un curso de agua internacional que pueda causar daños sensibles a otros Estados del curso de agua o a su medio ambiente, incluso a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del curso de agua. Los Estados del curso de agua tomarán disposiciones para armonizar su política a este respecto».

¹¹¹⁰ Véase la definición propuesta en este trabajo en *supra* párr. 311.

¹¹¹¹ Que es definida por la propia convención como «1. A los efectos de este artículo, se entiende por "situación de emergencia" la que cause graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o cree un peligro inminente de causarlos, y que resulte súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales»; artículo 28 apartado 1.

¹¹¹² Artículo 28 apartados 3 y 4, respectivamente.

549. Centrados en el cambio climático¹¹¹³, los tratados internacionales incorporan la obligación para los Estados Partes de adoptar una serie de medidas para prevenir o mitigar los efectos de este fenómeno. Así puede verse la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992¹¹¹⁴, en la que se recogen una serie de medidas para «prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos»¹¹¹⁵. Estas obligaciones impuestas no se basan en la producción o el riesgo de producir un daño transfronterizo a otros Estados, sino que «se aplica a todas las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, con independencia de sus posibles efectos en otros países»¹¹¹⁶, por lo tanto, estaríamos hablando de una serie de obligaciones que no se basan en el daño transfronterizo, sino en el perjuicio que provocan esos gases en el medioambiente global.

550. Más recientemente encontramos el *Acuerdo de París* de 2015¹¹¹⁷. Éste¹¹¹⁸ establece una serie de obligaciones en materia de mitigación, referidas a la reducción de los gases de efecto invernadero¹¹¹⁹ a través

¹¹¹³ De hecho, existen dos ideas relacionadas con el cambio climático y las catástrofes: la adaptación y la mitigación. Ésta última es entendida en el campo del cambio climático como «the efforts or actions taken to reduce the magnitude and/or rate of long-term climate change by reducing existing greenhouse gases in the atmosphere or by limiting future gas emissions»; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 269. Véase nuestra reflexión al respecto en BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 187-214.

¹¹¹⁴ Entrada en vigor el 21.3.1994, publicada en *U.N.T.S.* vol. 1771, p. 107, *B.O.E.* núm. 27, de 1.2.1994, *J.O.R.F.* núm. 0143, de 22 de junio de 1994.

¹¹¹⁵ Artículo 3, apartado 3).

¹¹¹⁶ En este sentido COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 37.

¹¹¹⁷ Hecho en París el 12 de diciembre de 2015. Sobre las cuestiones que el mismo suscita pueden verse, entre otras, las aportaciones en la *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, Núm. 1 (2018) de FAJARDO DEL CASTILLO, T., «El acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos», pp. 23-51; y SALINAS ALCEGA, S., «El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», pp. 53-76.

¹¹¹⁸ El *Acuerdo de París* recoge, además, las siguientes medidas en materia de prevención de catástrofes: las de adaptación, y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Sobre éstas véase BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Climate Change...», *op. cit.*, pp. 202-207.

¹¹¹⁹ Artículo 2, párr. 1, letra (a).

de las contribuciones determinadas a nivel nacional¹¹²⁰. Igualmente, incluye medidas relacionadas con la educación, la formación, la sensibilización del público, o la transferencia de tecnología y las finanzas. Respecto al primer grupo, se establece –al igual que lo hiciera la C.M.C.C.¹¹²¹– el deber de cooperación para acometer acciones que mejoren «la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático»¹¹²². Estas medidas ayudan a crear una «cultura de prevención» en las sociedades, al ofrecerles un papel activo en la adopción de medidas preventivas tanto individuales como colectivas. En segundo lugar, el Acuerdo incluye acciones para el perfeccionamiento y la transferencia de tecnología desde países desarrollados a países en vías de desarrollo para que puedan alcanzar los objetivos a escala nacional. Del mismo modo, se «prestará apoyo [...] de carácter financiero, a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del presente [Acuerdo]»¹¹²³.

551. Igualmente, cabría añadir los instrumentos relativos a la protección de la fauna y la flora como integrantes del medioambiente, y que pueden ser afectados por una catástrofe. Así, encontramos en los distintos tratados multilaterales de ámbito universal la obligación de conservación de la biodiversidad¹¹²⁴, los ecosistemas antárticos¹¹²⁵, los

¹¹²⁰ Éstas deberán llevarse a cabo con arreglo a una serie de requisitos: que se efectúe de forma transparente (art. 4, párr. 8), por períodos de 5 años (art. 4, párr. 9; y de acuerdo a la Decisión 1/CP.21, párrafos 12-21 y Decisión 1/CP.19, párr. 2(b)), de nivel superior al anterior. Además, se establece un sistema de rendición de cuentas respecto de estas contribuciones nacionales de forma que sean transparentes, exactas, serias, completas, comparables y que eviten el doble cómputo (art. 4, párr. 13).

¹¹²¹ Con una formulación mucho más laxa se recogen estos compromisos en el artículo 6.

¹¹²² Artículo 12 y Preámbulo.

¹¹²³ Artículo 10, párr. 6. A pesar del logro en la inclusión de tales compromisos, éstos no escapan a la crítica no poco justificada de ciertos autores que señalan que «dealing effectively with disaster risk requires more than funding and technical expertise. It requires an institutional and legal framework to ensure that funding is devoted to uses that best mitigate disaster impacts»; *vid.* FARBER, D., «Climate Change...», *op. cit.*, p. 594.

¹¹²⁴ Regulado en el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, *B.O.E.* núm. 27, de 1.2.1994, entrada en vigor el 29.12.1993.

¹¹²⁵ Protegidos por, entre otros, el *Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus Anejos*, hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, *U.N.T.S.* vol. 402, núm. 973, *B.O.E.* núm. 42, de 18.2.1998, entrada en vigor el 14.1.1998.

humedales¹¹²⁶, o distintas especies vegetales o animales¹¹²⁷. Por tanto, se estaría introduciendo un deber de protección del medioambiente en sus distintas facetas, de forma que se evite o se mitigue la producción de un daño o catástrofe que las afecte.

552. Del mismo modo, en una interpretación inclusiva del concepto de catástrofe, las normas sobre el patrimonio cultural también se incluirían dentro de las medidas propias de la prevención de catástrofes¹¹²⁸, por cuanto éste puede ser objeto de daños como consecuencia de las mismas¹¹²⁹. En este sentido, los tratados internacionales en la materia establecen la obligación general de protección y preservación del patrimonio artístico y cultural de que se trate¹¹³⁰. Así cabe citar la *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*, hecha en París el 17 de noviembre de 1970¹¹³¹, que protege los bienes culturales frente a los peligros de empobrecimiento que entraña la importación,

¹¹²⁶ Vid. el *Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como habitat de aves acuáticas*, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971, B.O.E. núm. 199, de 20.8.1982 (modificado por el Protocolo de 3 de diciembre de 1982, B.O.E. núm. 167, de 14.7.1987), entrada en vigor de forma General el 21.12.1975 y para España el 4.9.1982.

¹¹²⁷ Por ejemplo, el *Convenio internacional de 2 de diciembre de 1946 para la regulación de la pesca de la ballena, hecho en Washington, incluyendo las modificaciones del Protocolo de 19 de noviembre de 1956, y anexo al Convenio, revisado para incluir las enmiendas aprobadas en Tokio en diciembre de 1977*, B.O.E. núm. 202, de 22.8.1980, entrada en vigor el 6.7.1979; o la *Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres*, hecha en Bonn el 23 de junio de 1979, B.O.E. núm. 259, de 29.10.1985, entrada en vigor de forma general el 1.11.1983 y para España el 1.5.1985.

¹¹²⁸ Véase en nota a pie del párr. 248 de este trabajo.

¹¹²⁹ O como resultado de situaciones bélicas. Pueden verse, a título meramente ilustrativo y sin ánimo de exhaustividad, algunos trabajos en materia de protección del patrimonio cultural en FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., PRIETO DE PEDRO, J., (dir.), VACAS FERNÁNDEZ, F., ZAPATERO, P., (Coord.), *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Colección El derecho de la globalización, Colex, 2009; FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., «El convenio de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 1954, y los Protocolos de 1954 y 1999», en FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R. y PRIETO DE PEDRO, J., *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Collection of the Law of Globalization, núm. 18, Colex, Madrid, 2009; DÍAZ BARRADO, C., FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R. (Dir.), *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*, Civitas, Madrid, 2011; FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., *Cultura y Derecho internacional*, Universidad de Alcalá de Henares-Defensor del Pueblo, Madrid, 2012.

¹¹³⁰ Puede verse un listado de instrumentos sobre la materia en sede de la UNESCO en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html.

¹¹³¹ B.O.E. núm. 31, de 5.2.1986, entrada en vigor general el 24.4.1972 y para España el 10.4.1986.

exportación o transferencia de propiedad ilícita¹¹³². También la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, hecha en París el 23 de noviembre de 1972¹¹³³, que establece la protección del patrimonio cultural y natural como una obligación para la comunidad internacional en su conjunto, obligando a los Estados parte a cooperar en su identificación, protección, conservación y revalorización¹¹³⁴. En la misma línea se sitúa la *Convención sobre la protección del Patrimonio cultural subacuático*, hecha en París el 2 de noviembre de 2001¹¹³⁵, en la que se recoge el deber de cooperar de los Estados Partes «en la protección del patrimonio cultural subacuático»¹¹³⁶, así como en su preservación «en beneficio de la humanidad»¹¹³⁷, de conformidad con lo dispuesto en esta Convención. Del mismo modo la comunidad internacional ha procurado la protección de este patrimonio en situaciones bélicas¹¹³⁸, sin que hasta la fecha se conozcan acuerdos específicos de protección del patrimonio en caso de catástrofe.

¹¹³² Artículo 2.

¹¹³³ B.O.E. núm. 156, de 1.7.1982, entrada en vigor general el 17.12.1975 y para España el 4.8.1982.

¹¹³⁴ Artículo 6 apartados 1 y 2, respectivamente; así como artículo 4 y 5.

¹¹³⁵ B.O.E. núm. 55, de 5.3.2009, entrada en vigor el 2.1.2009. Sobre esta cuestión puede verse, sin ánimo de exhaustividad, los trabajos de AZNAR GÓMEZ, M.-J., «La Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, de 2 de noviembre de 2001», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 54, núm. 1 (2002), pp. 475-481; *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España*, Tirant lo Blanch, 2004; «España y el patrimonio cultural subacuático: algunos problemas jurídicos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 10 (2007), pp. 203-238; «Protección en el espacio iberoamericano del patrimonio subacuático y convenios de la UNESCO», en *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio Iberoamericano*, DÍAZ BARRADO, C.-M., FERNÁNDEZ LIESA, C.-R., MORÁN BLANCO, S. y FERNÁNDEZ-TESORO, C. (coords.), Civitas, Madrid, 2011, pp. 125-154.

¹¹³⁶ Artículo 2, apartados 2 y 4.

¹¹³⁷ Artículo 2, apartado 3.

¹¹³⁸ Así, pueden verse, el *Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado*, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954, B.O.E. núm. 282, de 24.11.1960, entrada en vigor el 7.9.1960; el *Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*, hecho en La Haya el 14 de mayo de 1954, B.O.E. núm. 178, de 25.7.1992, entrada en vigor general el 7.8.1956 y para España el 26.9.1992; el *Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (revisado)*, hecho en La Valeta el 16 de enero de 1992, B.O.E. núm. 173, de 20.7.2011, entrada en vigor general el 25.5.1995 y para España el 1.10.2011.

2) Accidentes industriales y nucleares

553. Otro sector implicado es el relativo a la regulación de las actividades peligrosas y sus efectos. Nos referimos a las normas sobre contaminación y accidentes por actividades industriales (entre las que se incluirían la contaminación por hidrocarburos, los accidentes nucleares y la contaminación radiológica, el transporte de productos peligrosos y la protección de la atmósfera)¹¹³⁹. Al igual que en el ámbito anterior, estas normas regulan los supuestos de accidentes, que como se vio anteriormente¹¹⁴⁰, pueden identificarse como el hecho originador o como la catástrofe en sí misma.

554. Puede observarse un mayor desarrollo en este conjunto de normas que regula aspectos relacionados con las catástrofes antrópicas, en comparación con otros ámbitos como la protección civil. Ello es debido a que la comunidad internacional ha sido consciente de la necesidad de regular aspectos ligados a la evolución tecnológica desde la industria petroquímica, las energías nucleares, etc., así como los distintos sucesos infaustos que se han venido produciendo a lo largo de la historia (accidentes de Three Mile Island, Chernóbil o Prestige, por citar sólo algunos¹¹⁴¹).

555. Estos instrumentos establecen una serie de obligaciones a sus Estados Partes en materia de prevención de la contaminación y los accidentes industriales. Así, se recoge tanto para la contaminación por hidrocarburos¹¹⁴² como para otras sustancias¹¹⁴³, la posibilidad de

¹¹³⁹ Puede verse el análisis de determinados instrumentos internacionales reguladores de estos ámbitos en PERALES, C. DE M., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Navarra, 3ª ed. 2009, pp. 57-78.

¹¹⁴⁰ Véase, entre otros, el proceso de catástrofe representado en el Cuadro 6 de este trabajo.

¹¹⁴¹ De hecho, la adopción de la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, está estrechamente ligada con la reacción de la comunidad internacional a la catástrofe de Chernóbil; *vid.* en este sentido HANSCHERL, D., «Prevention, Preparedness and Assistance Concerning Nuclear Accidents-Effective International Legal Framework or Patchwork?», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), p. 239.

¹¹⁴² El *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el 29 de noviembre

adoptar las medidas necesarias para «prevenir, atenuar o eliminar» tal contaminación o la amenaza de producirse.

556. En el ámbito laboral se dictó igualmente el *Convenio (núm. C174) sobre la prevención de accidentes industriales mayores*¹¹⁴⁴, con el objetivo de prevenir «accidentes mayores que involucren sustancias peligrosas y la limitación de las consecuencias de dichos accidentes»¹¹⁴⁵. Este convenio establece una serie de obligaciones tanto para la administración competente, como para los empleadores y los trabajadores y sus representantes; además de prever la obligación para los Estados Parte de adoptar medidas en su legislación interna, indicando que

«Todo Miembro deberá formular, adoptar y revisar periódicamente, habida cuenta de la legislación, las condiciones y la práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y con otras partes interesadas que pudieran ser afectadas, una política nacional coherente relativa a la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente, contra los riesgos de accidentes mayores»¹¹⁴⁶.

557. Del mismo modo, son numerosos los instrumentos internacionales centrados en las situaciones de daño transfronterizo.

de 1969 (*U.N.T.S.* vol. 970, núm. 14049, *B.O.E.* núm. 49, de 26.2.1976, entrada en vigor el 6.5.1975) establece en su artículo I apartado 1 que las Partes podrán «tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, atenuar o eliminar los peligros graves e inminentes que representan para sus costas o intereses conexos una contaminación o una amenaza de contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos, a consecuencia de un accidente de mar u otros actos relacionados con tal accidente, que puedan con toda probabilidad tener consecuencias dañosas muy importantes».

¹¹⁴³ En idéntico sentido se muestra el *Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos*, 1973, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973 (*B.O.E.* núm. 112, de 11.5.1994; entrada en vigor de forma general el 30.3.1983 y para España el 12.6.1994 [con enmiendas al Anexo de 24.7.1992 (*B.O.E.* núm. 129, de 30.5.1998) y 11.10.2002 (*B.O.E.* núm. 191, de 11.8.2005)]) en su artículo 1, apartado 1.

¹¹⁴⁴ *Convention (No. 174) concerning the prevention of major industrial accidents*, adoptado por la Conferencia General de la O.I.T. en su 80ª reunión el 22 de junio de 1993, entrada en vigor 3.1.1997, *UNTS* vol. 1967 núm. 33639, base de datos en línea *NORMLEX* de la O.I.T. Ratificado a 1 de febrero de 2018 por Arabia Saudita, Armenia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Colombia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, India, Líbano, Luxemburgo, Países Bajos, Federación de Rusia, Suecia, Ucrania, Zimbabue.

¹¹⁴⁵ Artículo 1, apartado 1.

¹¹⁴⁶ Artículo 4, apartado 1.

Así, el Convenio de Helsinki de 1993¹¹⁴⁷ establece la obligación de los Estados de tomar las acciones oportunas y cooperar para «[prevenir] dichos accidentes en la medida de lo posible, reduciendo su frecuencia y gravedad y paliando sus efectos»¹¹⁴⁸. Por su parte, el *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, de 22 de marzo de 1989¹¹⁴⁹ establece, con el objetivo de proteger la salud humana y el medioambiente¹¹⁵⁰, el deber de adoptar «las medidas jurídicas, administrativas y de otra índole que sean necesarias» para la prevención de accidentes industriales que puedan tener efectos transfronterizos¹¹⁵¹. Como corolario de esta regulación que impone el deber de prevenir el daño transfronterizo se situaría el *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas* de 2001¹¹⁵², cuyo proyecto de artículo 3 establece que

«El Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo».

Junto con el deber de cooperación para la prevención recogido en el proyecto de artículo 4.

¹¹⁴⁷ *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992*, U.N.T.S., Vol. 2105, núm. 36605; B.O.E. núm. 61, de 11.3.2000, entrada en vigor el 19.4.2000. Es de destacar que la propia Convención establece como ámbito de aplicación su pertinencia en el caso de catástrofes, al indicar en el apartado 1 del artículo 2 que «el presente Convenio se aplicará a la prevención de los accidentes industriales que puedan tener efectos transfronterizos, incluidos los efectos de accidentes de dicho tipo provocados por *desastres naturales*, y a las medidas preparatorias y respuestas para hacerles frente, así como a la cooperación internacional en materia de asistencia mutua, investigación y desarrollo, intercambio de información y de tecnología con fines de prevención, preparación y respuesta».

¹¹⁴⁸ Artículo 3, apartado 1.

¹¹⁴⁹ U.N.T.S. vol. 1673, Núm. 28911, B.O.E. núm. 227, de 22.9.1994, entrada en vigor de forma general el 5.5.1992 y para España el 8.5.1994.

¹¹⁵⁰ Artículo 4, apartado 2.d).

¹¹⁵¹ Contenida en el artículo 4, apartado 4.

¹¹⁵² *Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, adoptado en su 53ª reunión en 2001, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/56/10, pp. 410 y ss.

«Los Estados interesados cooperarán de buena fe y recabarán, según sea necesario, la asistencia de una o más organizaciones internacionales competentes, para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo».

3) Tratamiento específico en materia de catástrofes

558. Junto con los anteriores, existen otros instrumentos normativos expresamente aplicables a las situaciones de catástrofe. Nos referimos a aquéllos que regulan esferas más próximas a estos fenómenos como la protección civil, o que expresamente se concibieron para la regulación de las catástrofes.

559. En este sentido se han observado¹¹⁵³ una serie de medidas que pueden adoptarse en materia de prevención de catástrofes contempladas en el *Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977¹¹⁵⁴. Las medidas son aplicables a la protección civil tanto en tiempo de guerra como de paz, con el objetivo de «proteger a la población civil contra los peligros [...] de las catástrofes y ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos»¹¹⁵⁵. Las actividades preventivas que se relacionan son: «servicio de alarma; evacuación; habilitación y organización de refugios; aplicación de medidas de oscurecimiento; detección y señalamiento de zonas peligrosas; actividades complementarias necesarias para el desempleo de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización»¹¹⁵⁶.

¹¹⁵³ Puede verse la aplicación del Protocolo Adicional I en relación con la protección civil en FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 45.

¹¹⁵⁴ U.N.T.S. vol. 1125, núm. 17512; B.O.E. de 26 de julio y 7 y 9 de octubre de 1989.

¹¹⁵⁵ Artículo 61.a).

¹¹⁵⁶ Artículo 61.a).

560. Excluidos los contextos bélicos, sólo han existido tres instrumentos internacionales de alcance universal que incluyen disposiciones en materia de prevención de catástrofes¹¹⁵⁷. Nos referimos al Convenio de la U.I.S.¹¹⁵⁸, al Convenio de Tampere de 1998¹¹⁵⁹ y al Convenio Marco de Protección Civil del año 2000¹¹⁶⁰. De este modo, el Convenio de la U.I.S. constituyó uno de los primeros intentos de amplio alcance que incluía preceptos en materia de prevención de catástrofes, como la elaboración de estudios en la materia y la concienciación de la población. Así se indicaba en su artículo 2 (2) que

«In the event of any public disaster, to co-ordinate as occasion offers the efforts made by relief organisations, and, in a general way, to encourage the study of preventive measures against disasters and to induce all peoples to render mutual international assistance».

561. Otro instrumento de ámbito universal señalado en materia de reducción del riesgo de catástrofes¹¹⁶¹ lo encontramos en el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998. Éste incluye medidas para la prevención de catástrofes como «la instalación de equipos de telecomunicaciones terrenales y por satélite para predecir y observar

¹¹⁵⁷ Aunque algunos autores han excluido el Convenio Marco de 2000 como tratados universales (vid. NICOLETTI, B., «The Prevention of Natural and Man-Made Disasters: What Duties for States?», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, p. 183), entendemos que éste también posee alcance multilateral universal, por lo que sí debe agruparse junto con los instrumentos de 1927 y 1998.

¹¹⁵⁸ *Convention and Statute establishing an International Relief Union* [Convenio y Estatuto por el que se establece la Unión Internacional de Socorro], firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, *L.N.T.S.*, vol. 135, núm. 3115; entrada en vigor el 27.12.1932.

¹¹⁵⁹ *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998.

¹¹⁶⁰ *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, entrada en vigor 23.9.2001, *U.N.T.S.*, vol. 2172, núm. 38131.

¹¹⁶¹ Vid. NICOLETTI, B., «The Prevention...», *op. cit.*, p. 184; en este mismo sentido, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 35.

peligros [...], así como para proporcionar información en relación con estos eventos»¹¹⁶².

562. El *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000 supone el instrumento universal más reciente. Se trata de un Instrumento que regula principalmente acciones propias de la fase de respuesta mediante los mecanismos de protección civil, pero que sin embargo se basa en la idea de que éstos deben cumplir igualmente una función preventiva de las catástrofes¹¹⁶³. En el Convenio se recoge el compromiso de los Estados Parte «a examinar todas las posibilidades de cooperación en materia de prevención [y] previsión»¹¹⁶⁴. Ésta tendrá lugar mediante la transferencia de información¹¹⁶⁵, así como cualesquiera acuerdos de carácter técnico¹¹⁶⁶.

1.2.2. *Ámbito regional*

563. Frente a la falta de avances universales, contrasta el amplio desarrollo en las distintas esferas regionales (África¹¹⁶⁷, América¹¹⁶⁸,

¹¹⁶² Artículo 3, apartado 2 a).

¹¹⁶³ Preámbulo.

¹¹⁶⁴ Artículo 4.

¹¹⁶⁵ Artículo 4, a).1.

¹¹⁶⁶ Artículo 4, b).

¹¹⁶⁷ En el ámbito geográfico africano pueden verse, entre otras medidas, el *Tchad: Plan d'Organisation des Secours (ORSEC)*, Gobierno de Chad; United Nations Development Programme - Chad (U.N.D.P. Chad), 2015.

¹¹⁶⁸ Para las Américas: la *Declaración de Montreal*, adoptada el 9 de marzo de 2017, documento final adoptado por los participantes en la Second Meeting of Ministers and High Level Authorities on the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (DRR) 2015-2030 in the Americas, during the Fifth Regional Platform for Disaster Risk Reduction in the Americas (RPA17), que tuvo lugar en Montreal del 7 al 9 de marzo de 2017, disponible en https://www.preventionweb.net/files/52287_montrealdeclaration.pdf; la Declaración de Asunción de 2016 (*Asuncion Declaration: Guidelines towards a regional action plan on the implementation of the Sendai Framework in the Americas*, U.N.I.S.D.R., 2016). También resulta destacable la adopción en el marco de la OEA de la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, hecha en Washington el 15 de junio de 2015, U.N.T.S. núm. 54318, entrada en vigor el 1.11.2017, cuyo artículo 29 se dedica expresamente a «Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias». En el seno del MERCOSUR se dieron pasos a favor del establecimiento de un protocolo de gestión regional de crisis (vid. Acta de la XX Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos del Mercosur y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014, disponible en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_multi_ficha.php?id=2486, pp. 5-6).

Asia¹¹⁶⁹, Europa¹¹⁷⁰ y Oceanía¹¹⁷¹) y subregionales (Atlántico¹¹⁷², Caribe¹¹⁷³, India, Mediterráneo¹¹⁷⁴, sud-este asiático¹¹⁷⁵, sud-este

¹¹⁶⁹ Relativos a la región asiática pueden verse la Declaración de Nueva Delhi (*New Delhi declaration on disaster risk reduction in Asia and the Pacific 2016*, adoptada el 5 de noviembre de 2016 fruto de la Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction (AMCDRR) following the adoption of the Sendai Framework; véase sobre la Declaración en el siguiente enlace: <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=50918>); el *Asia Regional Plan for Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, U.N.I.S.D.R., 2016; la Declaración de Jakarta de 2016 (*Jakarta declaration for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III)*, United Nations Human Settlements Programme, Regional Office for Asia and the Pacific (UN-HABITAT ROAP), 2016); la Declaración de Dhaka de 2015 (*The Dhaka Declaration on Disability and Disaster Risk Management*, adoptada en la Conferencia de Dhaka sobre discapacidad y gestión del riesgo de catástrofe de 2015, UNISDR, 2015); la Declaración de Tokio (*Tokyo Statement: Towards a new science and technology to consolidate disaster risk reduction and sustainable development*, U.N.I.S.D.R. y Universidad de Tokyo, 2015); así como las numerosas reuniones de alto nivel, v. gr., la *Regional ministerial meeting: Framework of cooperation - On strengthening regional cooperation of disaster management authorities of Central Asian and South Caucasus region in the area of disaster risk reduction*, Ministry of Emergency Situations (Kyrgyzstan); United Nations Office for Disaster Risk Reduction - Sub-Regional Office for Central Asia (U.N.I.S.D.R.-C.A.), 2015; la *Regional ministerial meeting: Joint Statement of the countries of the region of Central Asia and South Caucasus regarding the post-2015 framework for disaster risk reduction*, Ministry of Emergency Situations (Kyrgyzstan); United Nations Office for Disaster Risk Reduction - Sub-Regional Office for Central Asia (U.N.I.S.D.R.-C.A.), 2015.

¹¹⁷⁰ En el ámbito europeo se observan reuniones a nivel ministerial sobre R.R.C., vid. v. gr. *Outcome of the European ministerial meeting on disaster risk reduction: towards a post-2015 framework for disaster risk reduction - building the resilience of nations and communities to disasters*, Comisión Europea e Italia, 2014; disponible en <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=38378>. En el aspecto normativo, cabe destacar en sede del Consejo de Europa, entre otros, el *Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa*, hecho en Granada el 3 de octubre de 1985, B.O.E., núm. 155, de 30.6.1989, entrada en vigor de forma general el 1.12.1987 y para España el 1.8.1989; o el establecimiento del grupo de cooperación para la prevención, la protección y la organización del socorro en catástrofes naturales y tecnológicas graves adoptado por el Comité de Ministros el 20 de marzo de 1987 (vid. CONSEJO DE EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS, Resolution (87) 2, de 20.3.1987, *Setting up a co-operation group for the prevention of, protection against, and organisation of relief in major natural and technological disasters*).

¹¹⁷¹ En el área del Pacífico puede verse la *Pacific Community* o por sus siglas S.P.C. (originariamente denominada *South Pacific Committee*). Se trata de una organización científica que actúa en la región del Pacífico y cuya misión es «to help Pacific Island people position themselves effectively to respond to the challenges they face and make informed decisions about their future and the future they wish to leave for the generations that follow» (vid. <http://www.spc.int/about-us/>); el *Framework for resilient development in the Pacific: An integrated approach to address climate change and disaster risk management*, Pacific Community, 2016, disponible en <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=50272>; la Declaración final de la Joint Meeting of the Pacific Climate Change Roundtable & the Pacific Platform for Disaster Risk Management 2017, United Nations Office for Disaster Risk Reduction - Regional Office for Asia and Pacific (U.N.I.S.D.R.-A.P.), 2017; o la Senda de Samoa [*Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action (Samoa Pathway)*], United Nations Department of Economic and Social Affairs (U.N.D.E.S.A.), 2014].

¹¹⁷² *Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste*, hecho en París, 22 de septiembre de 1992, B.O.E. núm. 150, de 24.6.1998, entrada en vigor el 25.3.1998.

¹¹⁷³ Véase, por ejemplo, el *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe*, hecho en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983; el *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999.

europeo¹¹⁷⁶, el Mar Negro¹¹⁷⁷...) ¹¹⁷⁸ de tratados internacionales, planes o instrumentos de carácter político en materia de prevención o mitigación. En el ámbito regional la comunidad internacional también ha sido consciente de la necesidad de desplazar de la respuesta a la prevención el foco principal de la gestión de catástrofes¹¹⁷⁹.

564. A pesar de su relevancia, los límites de este trabajo nos impiden un análisis exhaustivo en el ámbito regional. No obstante, creemos necesario dedicar algunas líneas al desarrollo normativo en sede de la U.E., por constituir ésta un ejemplo de regulación avanzada en este campo. En el seno de la Unión, la prevención de catástrofes ha girado principalmente en torno a dos ejes: la protección del medioambiente y la salvaguardia de la ciudadanía mediante la denominada protección civil. Respecto del primer sector, la U.E. se ha ocupado de la regulación en materia de prevención del daño medioambiental –así como de los accidentes graves– desde una doble perspectiva: su política de medioambiente y la armonización de las legislaciones nacionales de sus Estados Miembros¹¹⁸⁰. En este sentido, tras la entrada en vigor del

¹¹⁷⁴ Vid. el *Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación*, hecho en Esmirna el 1 de octubre de 1996, entrada en vigor el 18.1.2008, no publicado en *B.O.E.*

¹¹⁷⁵ Entre los que destacan los instrumentos normativos en el ámbito de la A.S.E.A.N., como el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* [Acuerdo de la A.S.E.A.N. sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia], hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, entrada en vigor el 24.12.2009, en ASEAN Document Series 2005, p. 157, disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>.

¹¹⁷⁶ *Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe*, firmado en Sofía (Bulgaria) el 3 de abril de 2001, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N532EN.pdf>.

¹¹⁷⁷ *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters* [Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre], firmado en Sochi el 15 de abril de 1998 (con Protocolo Adicional de 20 de octubre de 2005), disponible en: <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf>.

¹¹⁷⁸ Puede verse el tratamiento de los instrumentos regionales que se realizó por parte del Relator Especial VALENCIA-OSPINA en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, pp. 38 y ss.

¹¹⁷⁹ Vid. en este sentido NICOLETTI, B., «The Prevention...», *op. cit.*, p. 184.

¹¹⁸⁰ Vid. HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 126.

Tratado de Lisboa se clarificó la regulación existente en la materia, sin grandes cambios de fondo¹¹⁸¹. De este modo, se establece dentro de los fines de la Unión que

«La Unión [...] obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado [...] en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente»¹¹⁸².

Además, el medioambiente se establece como política de la U.E. en el Título XX de la Tercera Parte del T.F.U.E.¹¹⁸³, fijándose como sus objetivos:

«la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático».

565. Los Tratados constitutivos han incluido determinados *principios de la política medioambiental*¹¹⁸⁴, entre los que se encuentran (de interés para la prevención de catástrofes) el de cautela o precaución y el de

¹¹⁸¹ A excepción de lo relativo a la acción exterior de la U.E.; véase al respecto, HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección...op.cit.*, p. 127. En este ámbito se establece en su artículo 21, apartado 2.f) como objetivo «contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible» (énfasis añadido). A nivel competencial, la protección del medioambiente goza de mayor protagonismo, por ejemplo, respecto de la protección civil, puesto que se incardina dentro de las competencias compartidas entre la U.E. y los EE.MM.

Un estudio general en materia de competencias de la Unión Europea puede verse en HINOJOSA MARTÍNEZ, L.-M., *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006; KONSTADINIDES, T., *Division of powers in European Union law: the delimitation of internal competence between the EU and the member states*, Wolters Kluwer, Austin, 2009; GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.-J., PIERNAS LÓPEZ, J.-J. y GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., *La Unión Europea y su Derecho*, Editorial Trotta, 2ª ed., 2015, pp. 81 y ss.; MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.-J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 9ª ed., 2016, pp. 73 y ss., en especial p. 75; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2ª ed., 2014, p. 66.

¹¹⁸² Artículo 3, apartado 3 del T.U.E. (que corresponde al antiguo artículo 2).

¹¹⁸³ *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, versión consolidada disponible en D.O.U.E. C 202, de 7 de junio de 2016.

¹¹⁸⁴ Sobre éstos puede verse, entre otros, HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección...op.cit.*, pp. 141-145.

prevención¹¹⁸⁵. Sin embargo, esta inserción no vino acompañada de contenido o desarrollo. Lo cual no ha impedido a la doctrina asimilar estos principios el contenido propio de los principios del D.I.M.A.¹¹⁸⁶ ante la gran similitud entre éstos¹¹⁸⁷. En síntesis, puede afirmarse que la labor de la U.E. en materia de protección del medioambiente resulta ingente a la vista de los innumerables actos que se han adoptado dirigidos a reglar multitud de aspectos. De este modo, son legión los actos de derecho derivado cuyo objeto es la regulación, entre muchos otros, de cuestiones tan diversas como el clima, la contaminación (atmosférica o acústica), la protección y calidad de las aguas, los accidentes, la fauna y la flora, así como la protección del patrimonio cultural (entre otras facetas, la relativa al tráfico ilícito de bienes culturales y obras de arte¹¹⁸⁸), entre otras, sin ánimo de exhaustividad¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁵ Recogidos en el artículo 191, apartado 2, párrafo 1 del T.F.U.E. (previamente en el 130 R del Tratado de 1992). Esta cristalización del principio supone que no sólo orientará la política de la Unión, sino que se constituye en norma jurídica de obligado cumplimiento para los Estados Miembros; en este sentido véase GODARD, O., «L'émergence du principe de précaution» en GODARD, O., HENRY, C., LAGADEC, P., MICHEL-KERJAN, E., *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, éditions Gallimard, París, 2002, p. 73.

¹¹⁸⁶ En este sentido, HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección...op.cit.*, p. 144.

¹¹⁸⁷ Ello no obstante, se han dictado una serie de actos para dotar de cierto contenido al principio de cautela: vid. *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución*, doc. U.E. COM (2000) 1 final, de 2.2.2000; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Resolución del Consejo sobre el principio de cautela*, Conclusiones de la Presidencia (Anexo III), Niza 7-10 de diciembre de 2000.

¹¹⁸⁸ Sobre esta cuestión concreta pueden verse, entre otros, RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, I., «La Directiva 97/3/CEE, del Consejo de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», en BARRACA DE RAMOS, P. (ed.), *La lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, Actas del curso celebrado en Madrid (16-27 octubre 2007)*, Ministerio de Cultura, 2008, pp. 153-162; PRIETO SANJUÁN, R.-A. y DOMÍNGUEZ MATÉS, R., «La acción de la UNESCO en defensa del patrimonio mundial frente al cambio climático», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012; VERÓN BUSTILLO, E.-J., «Protección del Patrimonio Histórico en la Unión Europea», Doc. ISiE núm. 21 (2014); TORRES CAZORLA, M.-I., «La lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y obras de arte: pasos dados en pos de este objetivo en la Unión Europea y sus implicaciones para España», en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PETIT DE GABRIEL, E.-W. (Eds.), *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1363-1373.

¹¹⁸⁹ A continuación, exponemos una mera selección no exhaustiva de algunos de estos actos dedicados a la protección del medioambiente europeo, en alguna de sus facetas, siendo conscientes de que muchos de ellos quedan fuera, aunque los aquí mencionados resultan suficientes a los efectos de este trabajo. De este modo, pueden verse: Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, D.O.C.E. L 206, de 22.7.1992; Reglamento (Euratom) núm. 1493/93 del Consejo, de 8 de junio de 1993, *relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros*, DOCE L 148, de 19.6.1993; Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, *sobre la liberación intencional en el medio*

566. Con una mayor relación con los fenómenos catastróficos se encuentran las disposiciones en materia de protección civil. Éstas han sido reflejo de la preocupación en aumento en el seno de las instituciones de la Unión Europea, como pudo verse en sendas Comunicaciones de la Comisión Europea en 2009, en 2010¹¹⁹⁰ y 2017¹¹⁹¹. Lo cual no ha impedido que la regulación comunitaria sobre

ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, D.O.C.E. L 106, de 17.4.2001; Reglamento (CE) núm. 1946/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 287, de 5.11.2003; Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, D.O.U.E. L 143 de 30.4.2004; Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, D.O.U.E. L 264, de 25.9.2006; Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, D.O.U.E. L 337, de 5.12.2006; Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, D.O.U.E. L 372, de 27.12.2006; Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 288, de 6.11.2007; Directiva 2008/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (texto pertinente a efectos del EEE), D.O.U.E. L 328, de 6.12.2008; Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, D.O.U.E. L 20, de 26.1.2010; Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 334, de 17.12.2010; Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012; Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 178, de 28.6.2013; Reglamento (UE) núm. 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras, D.O.U.E., L 317, 4.11.2014.

¹¹⁹⁰ Véanse, respectivamente, la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano*, doc. COM (2009) 82 final; y COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*, doc. U.E. COM (2010) 600 final. Las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre esta materia giran en torno a tres ejes principales: la reducción del riesgo, la prevención y la capacidad de reacción de la U.E. frente a catástrofes; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., «La Comunicación...» *op. cit.*, p. 97.

¹¹⁹¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Reforzar la gestión de catástrofes de la UE: rescEU Solidaridad con Responsabilidad*, doc. COM (2017) 773 final, de 23.11.2017, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&from=EN>.

protección civil adolezca de coherencia por su carácter residual y su dispersión¹¹⁹².

567. La prevención en la gestión de catástrofes en el ámbito de la Unión Europea se circunscribe, principalmente, a las normas relativas al Mecanismo de Protección Civil de la UE. Éste fue establecido por la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013¹¹⁹³, con el objetivo de actualizar el sistema instaurado en 2001 como cooperación reforzada para mejorar la ayuda en materia de protección civil¹¹⁹⁴.

568. El M.P.C.U. supone una innovación respecto del sistema anterior, por cuanto deja de ser un sistema *reactivo* (sólo comenzaba a funcionar una vez producida la catástrofe), para establecerse como sistema *pro-activo*, junto con la respuesta, en la prevención¹¹⁹⁵. Además, no permitía garantizar la disponibilidad de las capacidades de respuesta al no incorporar un catálogo de recursos disponibles; y tampoco recogía ningún mecanismo de evaluación para subsanar las carencias en tales recursos¹¹⁹⁶.

¹¹⁹² Como apuntara TORRES CAZORLA, M.-I., «¿Lecciones...», *op. cit.*, p. 160.

¹¹⁹³ *Relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013.

¹¹⁹⁴ Véanse la Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, *por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil*, D.O.C.E. núm. L 297, de 15.11.2001; la Decisión 2004/277/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 29 de diciembre de 2003, *que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom*, D.O.C.E. núm. L 87, de 25.3.2004; junto con el Instrumento de financiación establecido por Decisión 2007/162/EC, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 5 de marzo de 2007, *por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*, D.O.U.E. L 71, 10.3.2007. Todas estas normas se encuentran derogadas por la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013, y la Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/762/UE, de 16 de octubre de 2014, *por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión no 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, y *por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom*, D.O.U.E. L 320, de 6.11.2014, que las sustituyen.

¹¹⁹⁵ Como ya indicáramos en trabajos previos; *vid.* BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Recientes...» *op. cit.*, p. 179.

¹¹⁹⁶ Así fue puesto de manifiesto en el document IMPACT ASSESSMENT - 2011 review of the Civil Protection regulatory framework, accompanying the document Decision of the European Parliament and the Council on a Union Civil Protection Mechanism and on establishing a Civil Protection Financial Instrument for the period 2014-2020, doc. SEC (2011) 1632 final, de 20.12.2011, p. 21.

569. En este sentido, la Decisión incorpora la prevención dentro de las restantes fases de la gestión internacional de catástrofes. La prevención se define como «toda actuación encaminada a *reducir los riesgos o a mitigar las consecuencias adversas* de una catástrofe para las personas, el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural»¹¹⁹⁷. La Decisión recoge una serie de obligaciones en materia preventiva para la Comisión Europea (recogidas en el artículo 5), y para los Estados Miembros (artículo 6). Respecto de la Comisión, su labor se centra en mejorar los conocimientos sobre riesgos de catástrofe y su puesta en común¹¹⁹⁸, así como tareas de sensibilización de la sociedad¹¹⁹⁹.

570. Por su parte, los EE.MM. deberán realizar evaluaciones de riesgo, así como realizar una adecuada gestión del mismo, que deberá ser comunicada a la Comisión. De este modo, los EE.MM. llevan a cabo un «proceso general intersectorial de identificación, análisis y evaluación de riesgos realizado en el nivel nacional o en el correspondiente nivel subnacional»¹²⁰⁰. El intercambio de información en esta fase de prevención, relacionada con posibles riesgos es de vital importancia. De hecho, una cláusula de transferencia de información sobre riesgos de catástrofes suele aparecer incluida en Tratados en materia de Protección Civil¹²⁰¹. Sin embargo, existe una cláusula limitativa de esta transferencia de información para el caso de información «delicada» o

¹¹⁹⁷ Decisión 1313/2013/UE, Artículo 4.

¹¹⁹⁸ En concreto, la cartografía y el inventario actualizado sobre riesgos de catástrofe en los Estados Miembros, así como el intercambio de información sobre la preparación de los sistemas de protección civil nacionales.

¹¹⁹⁹ Este último aspecto resulta de especial interés pues muestra la intención de crear una «cultura de prevención» respecto de catástrofes. Aquí encontraríamos, v. gr. campañas en medios de comunicación para la prevención de catástrofes; algunos ejemplos que se han llevado a cabo serían: en sede iberoamericana la «campaña mundial de educación para la prevención de desastres» de la UNESCO http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=33359&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; «aprendamos a prevenir desastres» de UNICEF <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/aprendamos.pdf>; en España puede verse, entre otras, la «campaña de prevención ante emergencias y catástrofes naturales» <http://infoemergencias.com/campana-de-prevencion-ante-emergencias-y-catastrofes-naturales/>.

¹²⁰⁰ Definición de «evaluación de riesgos» contenida en el art. 4.7 de la Decisión.

¹²⁰¹ Un ejemplo de esta cláusula de intercambio de información entre los Estados para prevenir catástrofes la encontramos en el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil*, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992; o el *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, artículo 3.

cuya revelación sea contraria a «los intereses esenciales de la seguridad de los Estados miembros» (art. 6 párrafo 1). En nuestra opinión, esta cláusula debe ser interpretada de manera restrictiva, pues los riesgos de catástrofes deben ser considerados una cuestión de seguridad de toda la Unión Europea y no únicamente como un elemento de la seguridad nacional o intereses propios de los Estados. De modo que, salvo datos o informaciones estrictamente sensibles o que puedan producir un verdadero perjuicio al Estado Miembro, las informaciones o prácticas en materia de gestión del riesgo deben ser puestas en común, en virtud del art. 6 de la Decisión.

571. Otras actividades en materia preventiva que se recogen en el M.P.C.U. son la realización de ejercicios y difusión de conocimientos entre los EE.MM.¹²⁰², como los programas de formación en materia de gestión de catástrofes, el intercambio de expertos o la realización de ejercicios conjuntos entre los Estados Miembros. En el ámbito exterior a las fronteras de la Unión, las acciones que pueden adoptarse se encuentran en menor número¹²⁰³. Referidas a la prevención se limitan al envío por parte de la Comisión Europea de personal experto¹²⁰⁴ sobre el terreno con el objetivo de asesorar¹²⁰⁵.

1.2.3. Relaciones bilaterales

572. En materia de prevención de catástrofes resultan muy ilustrativos determinados tratados bilaterales, pues éstos se han caracterizado por

¹²⁰² Artículo 13.

¹²⁰³ Pese a ello, se han llevado a cabo numerosas acciones más allá de las fronteras de los EE.MM. de la U.E. a través del E.C.H.O. (Moldavia, Ucrania, Macedonia, Libia, Argelia, Iraq, Marruecos, etc.); *vid.* Informe Barnier, *For a European civil protection force: Europe Aid*, 9 de mayo de 2006, pp. 34 y 38, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf.

¹²⁰⁴ El envío por parte de la Comisión Europea de Expertos sobre el terreno aparece regulado en el art. 17 de la Decisión 1313/2013.

¹²⁰⁵ Artículos 5.2 y 13.3.

una mayor profusión y un contenido mucho más técnico, que los que pueden encontrarse en ámbitos multilaterales. Este menor desarrollo se antoja fruto sin duda de la poca voluntad de los Estados –salvo que se trate de colindantes– de regular en detalle estas cuestiones. Un ejemplo de acuerdo bilateral acerca de los efectos transfronterizos de las catástrofes lo encontramos en el *Convenio sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios*, firmado en Santiago el 20 de diciembre de 1961 entre Chile y Argentina¹²⁰⁶, establecido

«Ante el peligro inminente que para ellos significan los incendios que destruyen las reservas forestales y la ausencia de un sistema conjunto entre ambos países destinado a evitar tan cuantiosas pérdidas»¹²⁰⁷.

573. Son multitud los acuerdos suscritos en materia de prevención de catástrofes¹²⁰⁸ cuyas partes son Estados, Estado y OO.II., o entre éstas

¹²⁰⁶ Publicado en el Diario Oficial de Chile el 5.6.1967, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148808.pdf>.

¹²⁰⁷ Preámbulo.

¹²⁰⁸ A continuación, se muestra un listado no exhaustivo de los acuerdos internacionales bilaterales adoptados en materia de prevención (directa o indirectamente) en las dos últimas centurias: *Exchange of notes constituting an agreement relating to the establishment of a "rawinsonde" station on Jamaica and another station on Grand Cayman Island*, hecho en Washington el 30 de diciembre de 1958, entrada en vigor el 30.12.1958, U.N.T.S. vol. 338, núm. 4841 (modificado por *Exchange of notes constituting an agreement for the continued operation of hurricane research stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960*, hecho en Washington, el 23 de noviembre y el 12 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 12.12.1966, U.N.T.S. vol. 603, núm. 8735); *Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales*, de 10 de abril de 1987, Guatemala-México, U.N.T.S. vol. 1509, núm. 26055; *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, de 3 de junio de 1988, UNTS vol. 1689, núm. 29123; *Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana*, de 16 de septiembre de 1992, Francia-Italia, UNTS, vol. 1962, núm. 33532; *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para la prevención de desastres tecnológicos y naturales y la eliminación de sus efectos*, de 25 de agosto de 1993; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Kazakhstan on cooperation to prevent industrial accidents, calamities and natural disasters*, hecho en Moscú el 28 de marzo de 1994, Rusia-Kazajistán, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC078448, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC078448/>; *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias [AGREEMENT by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences]*, hecho en Helsinki el 9 de agosto de 1994, Finlandia-Rusia, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148838.pdf>; *Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine*, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995, Suiza-

Italia, entrada en vigor el 26.5.1998, publicado en *Recueil Officiel* 2000 1796, núm. registro suizo 0.131.345.4, disponible en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000868/index.html>; *Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Slovenia on the cooperation of prevention and mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 28 de junio de 1996, Austria-Eslovenia, entrada en vigor 1.7.1998, publicado en *Diario Oficial de Austria [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich]* núm. 87, de 3.6.1998; *Memorandum de entendimiento entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre*, de 16 de julio de 1996, U.N.T.S. vol. 2262, núm. 40312; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, Grecia-Rusia, entrada en vigor el 19.5.2002, recopilado en *Base de datos FAOLEX* núm. registro LEX-FAOC064829, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC064829/>; *Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Polonia sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre*, de 9 de mayo de 2000; *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, entrada en vigor el 30.6.2001; B.O.E. núm. 153, de 27.6.2001, U.N.T.S. vol. 2153, núm. 37586; *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos*, de 6 de abril de 2000; *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos*, de 19 de julio de 2002; *Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Moldova on mutual assistance in case of natural or technological disasters and cooperation with respect to their prevention*, firmado el 8 de octubre de 2012, Austria-Moldova, entrada en vigor el 1.10.2013, publicado en *Diario Oficial de Austria [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich]* núm. 226, de 13.8.2013; *Bilateral Agreement between the Republic of Austria and the Russian Federation on the cooperation in the field of prevention of natural disasters and serious accidents and removal of their consequences*, firmado el 24 de junio de 2014, referencia en http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/start.aspx.

Junto a los anteriores destacan otros instrumentos internacionales bajo la denominación de protocolos de intenciones o memorandos de entendimiento; vid. v. g. el *Memorandum of understanding relating to the provision of advisory technical assistance to Iran in organizing its civil emergency preparedness capability*, Estados Unidos-Irán, firmado el 26 de enero de 1977; entrada en vigor el 26.1.1977, disponible en 30 UST 4354, T.I.A.S. 9461; el *Memorandum of Understanding between the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Cooperation in Natural and Man-Made Technological Emergency Prevention and Response*, firmado en Moscú el 16 de julio de 1996, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I493EN.pdf> (modificado por *Protocol Between the United States of America and the Russian Federation Amending the Memorandum of Understanding of July 16, 1996*, firmado en Moscú el 6 de junio de 2007; disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/176728.pdf>); el *Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres*, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España, de 25 de septiembre de 1997; el *Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres*, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, de 1997; el *Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Bulgaria sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre*, de 24 de enero de 2000; el *Memorandum de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Ucrania sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre*, de 5 de junio de 2000; el *Protocol of Intentions between the Government of the United States of America and the Republic of the Philippines Concerning Cooperation and Disaster Prevention and Management*, hecho en Washington el 20 de noviembre de 2001, disponible en www.fema.gov; el *Memorandum of Understanding between the China Earthquake Administration and the Italian Civil Protection Department on Cooperation in the field of Seismic Risk Mitigation and Emergency Management*, 21 April 2006; el *Memorandum of Understanding*

últimas¹²⁰⁹. De manera general, se trata de acuerdos de cooperación en los que se fijan reglas para la ayuda mutua y la cooperación técnica en materia de prevención y mitigación de catástrofes. El objeto de este tipo de acuerdos no suele quedar limitado a un tipo de catástrofe, sino que suele recoger tanto las de tipo natural (denominadas de diversa forma como «desastres naturales» o «calamidades») como las antrópicas (nombradas como «tecnológicas», «causadas por el hombre» o «accidentes graves»). No obstante, también pueden encontrarse tratados cuyo ámbito es más amplio como la cooperación en materia de medioambiente cuya finalidad es «la detección y estudio de los efectos nocivos para el medio ambiente [...] y [la] realización de medidas preventivas para contrarrestar dichos efectos»¹²¹⁰.

574. Este tipo de instrumentos se establecen sobre la base de una necesidad mutua como es la gestión del riesgo de catástrofe, y el reconocimiento de los beneficios que las medidas de gestión y prevención suponen para ambas partes. Este hecho se desprende de los propios acuerdos dónde se indica que «[las Partes son] conscients des risques de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine qui

between the Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and the Ministry of Civil Defence, Emergencies and Disaster Relief of the Russian Federation on the cooperation in the field of prevention of natural disasters and serious accidents and removal of their consequences, firmado el 18 de mayo de 2006; o el *Memorandum of Understanding between Italy and Venezuela on bilateral cooperation in civil protection issues*, 21 de marzo de 2007.

¹²⁰⁹ Como ejemplo pueden verse: *Agreement between Italy and United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) on Disaster Prevention in Latin America and in the Caribbean*, firmado en Santiago de Chile el 5 de febrero de 1988, Italia-Comisión Económica de NN.UU. para América Latina y Caribe (CEPAL), entrada en vigor el 5.2.1988, publicado en *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* de 16.1.1995, Núm. 12 (Suppl. Ordinario núm. 3), disponible en http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-01-16&atto.codiceRedazionale=094A8397&elenco30giorni=false; o el considerado como tratado internacional bilateral entre Argentina y la U.N.I.S.D.R. (clasificada como OO.II. en el repertorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de Argentina): *Carta de Adhesión a la Campaña Mundial de Reducción de Desastres 2010-2011 Federación Argentina de Municipios (FAM)*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y UNISDR, firmada en Buenos Aires el 13 de octubre de 2010, disponible en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9842. O entre OO.II. entre sí, como el *Memorandum of Understanding between the General Secretariat of the League of Arab States and the United Nations International Strategy for Disaster Reduction*, de 26 de agosto de 2008.

¹²¹⁰ *Vid.* artículo 2 del *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de medio ambiente*, hecho en Madrid, el 11 de abril de 1994.

pèsent sur leur pays respectif»¹²¹¹ y que la «cooperation in the areas of natural and man-made technological emergency preparedness, prevention, response, recovery and mitigation can promote the well-being and security of both nations»¹²¹².

575. Además, estos acuerdos resultan de gran interés por su amplia regulación y limitada ambigüedad, con el claro objetivo de constituir instrumentos útiles para la prevención y gestión de catástrofes. De este modo, resulta habitual la inclusión de apartados dedicados a la definición e interpretación de términos¹²¹³, formas de cooperación, la indicación de las autoridades competentes en la materia, así como disposiciones financieras para el reembolso de los gastos en que incurran las Partes.

576. En el marco de estos acuerdos bilaterales se establecen como áreas o ámbitos de colaboración los siguientes: la prevención y previsión de riesgo de catástrofes así como la mitigación de sus efectos, el intercambio de información, la formación de capacidades, así como la ayuda y asistencia mutua. Dentro de los ámbitos señalados anteriormente, las actividades en materia de prevención que formulan los tratados bilaterales pueden ser: el intercambio de técnicos y científicos, el intercambio de experiencias, información y tecnología, actividades conjuntas de formación del personal (cursos, seminarios, conferencias...), la realización de ejercicios de entrenamiento conjuntos, el establecimiento de puntos focales y de canales de comunicación entre las partes.

¹²¹¹ Preámbulo del *Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prevention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine*, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995.

¹²¹² Preámbulo del *Memorandum of Understanding between the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Cooperation in Natural and Man-Made Technological Emergency Prevention and Response*, firmado en Moscú el 16 de julio de 1996.

¹²¹³ Inclusión que supuso un adelanto en la reglamentación del D.I.C. gracias a los acuerdos bilaterales y la legislación nacional y que no comenzaría a introducirse en los acuerdos multilaterales hasta décadas después, como puede verse en el Cuadro 13 de este trabajo.

577. Debe destacarse la obligación impuesta por este tipo de acuerdos de informar a la otra Parte sobre aquellas catástrofes con efectos transfronterizos, indicándose, por ejemplo en el Tratado hispano-ruso de 2000 que

«Las Autoridades competentes de las Partes se informarán mutuamente, a través de los Puntos de Contacto, sobre las catástrofes cuyas consecuencias podrían afectar al territorio de la otra Parte así como, si lo consideran oportuno, sobre cualquier otra catástrofe que tenga lugar en sus respectivos territorios.

El mensaje deberá incluir datos sobre el carácter y el lugar de la catástrofe, medidas tomadas y acciones a llevar a cabo, posible evolución y cualquier otro dato que la Parte informante considere pertinente, transmitiéndose en función de su disponibilidad. [...]»¹²¹⁴.

578. Igualmente, se suelen establecer disposiciones de carácter financiero imponiendo a cada una de las Partes el deber de sufragar los gastos en los que incurran, así como el derecho de reclamar a la otra los gastos motivados por la prestación de asistencia.

579. Junto con las medidas de prevención, los acuerdos introducen la reglamentación de la asistencia de urgencia en caso de catástrofe. Éstas medidas serán analizadas *infra* en el epígrafe correspondiente a la respuesta a catástrofes.

1.2.4. Normas y principios aplicables a la prevención de catástrofes

580. El desarrollo normativo cuyas líneas maestras han sido esbozadas en las páginas que preceden ha permitido identificar una serie de

¹²¹⁴ Artículo 6 del Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000.

principios de D.I. aplicables en la fase de prevención de catástrofes. Estos serían el *principio de cooperación*, el *principio de reducción del riesgo de catástrofes*, el *principio de prevención* y el *principio de precaución*¹²¹⁵.

A. Principio de cooperación

581. Este principio, junto con otros¹²¹⁶, tuvieron su origen en la protección internacional del medioambiente¹²¹⁷ (incluyendo las normas sobre desarrollo sostenible¹²¹⁸ o el régimen jurídico de productos químicos¹²¹⁹). El principio de cooperación es un principio fundamental del D.I. que aparece enunciado en el párrafo 3 del artículo 1 de la Carta

¹²¹⁵ Por su parte y desde un punto de vista global, FERNÁNDEZ LIESA identifica dos grupos de principios en relación con el D.I.C.: 1) Los principios fundamentales del D.I.P. (principios generales): el de igualdad, la no intervención, la soberanía (independencia, plenitud y exclusividad), la dignidad humana (introducida por el Relator Especial Valencia Ospina en el proyecto de artículos de la C.D.I.), y el de cooperación internacional; y 2) Los principios propios de otros sectores del D.I.P. como el medioambiente o el ámbito humanitario: principio de humanidad, independencia, imparcialidad, neutralidad, no discriminación, aplicables principalmente a las acciones de asistencia tras la catástrofe; *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 26-32.

¹²¹⁶ En la actualidad no existe un listado exhaustivo de principios medioambientales de D.I. aplicables de forma universal; ello ha venido propiciado por la falta de consenso a la hora de establecer lo que sea un «principio medioambiental»; *vid.* en este sentido SCOTFORD, E., *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, 2017, pp. 5-6. En este sentido, existen distintos acercamientos doctrinales que recogen diversas catalogaciones de principios. Puede verse, entre muchos otros, PRIEUR, M., *Droit... op. cit.*, pp. 53-232; HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REYLLLO, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 39-47. Sobre la cooperación internacional y diversas cuestiones que suscita puede verse la obra colectiva ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.), *La Cooperación internacional*, A.E.P.D.I.R.I., Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993.

¹²¹⁷ *Vid.* sobre la obligación de cooperación de buena fe en VIÑUALES, J.-E., «La protección ambiental en el Derecho consuetudinario internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, Núm. 2 (2017), pp. 80-84.

¹²¹⁸ Los principios de D.I. que han sido observados por la doctrina como aplicables al desarrollo sostenible son: el principio de utilización sostenible de los recursos naturales, el principio de equidad intergeneracional e intrageneracional, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de participación pública y acceso a la información y la justicia, el principio de buena gestión de los asuntos públicos, y el principio de integración de los aspectos económicos, sociales medioambientales del desarrollo sostenible; *vid.* RODRIGO, A.-J., *El Desafío del Desarrollo Sostenible. Los principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 95-172.

¹²¹⁹ En este ámbito destacan el principio de la consecución de un nivel de protección elevado, el principio de cautela o precaución, el principio de proporcionalidad y el principio de responsabilidad del fabricante; *vid.* MORENO MOLINA, A.-M., *El Régimen Jurídico de los Productos Químicos en la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 61-104.

de las Naciones Unidas, como propósito de la Organización¹²²⁰, así como en la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*¹²²¹. Tal principio, reconocido como uno de los siete principios fundamentales del D.I., reza:

«Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias».

582. A pesar de su «carácter vago e indeterminado»¹²²², este principio resulta relevante no sólo en la fase de preparación y respuesta¹²²³, sino que, como hemos visto en las páginas que preceden, resulta crucial en la fase preventiva siendo incluido en los objetivos de numerosos acuerdos internacionales, principalmente, de carácter bilateral¹²²⁴.

¹²²⁰ Y desarrollado por los artículos 55 y 56 del mismo texto; véase comentario al Proyecto de artículo 7 en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 39.

¹²²¹ Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/2625 (XXV). Puede verse sobre la codificación de este principio, entre otros, BABOVIĆ, B., «The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», en ŠAHOVIĆ, M., *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Oceana Publications, Nueva York, 1972, pp. 277-321; MANI, V.-S., *Basic Principles of Modern International Law*, Lancer Books, Nueva Delhi, 1993, pp. 168-199.

¹²²² Así caracterizado por FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 30.

¹²²³ En el ámbito de la respuesta a catástrofes, este principio implica que «cuando un Estado se ve desbordado en su capacidad de reacción ante un desastre debe permitir la cooperación internacional»; *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 29.

¹²²⁴ En el plano multilateral debe señalarse su inclusión en el Preámbulo del *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998.

583. Los tratados internacionales que han recogido este principio de cooperación¹²²⁵ versan sobre una pléyade de temas como la cooperación transfronteriza¹²²⁶, la sanidad¹²²⁷, la represión del tráfico de drogas¹²²⁸, la seguridad nuclear¹²²⁹, o en materia de protección civil. En concreto, referido a la prevención y mitigación de catástrofes la cooperación se ha concretado en la adopción de distintas medidas, tales como la cooperación para la creación de sistemas de alerta temprana, para el intercambio de información o para la formación de capacidades de respuesta a través de la realización de ejercicios conjuntos.

584. Además, la C.D.I. incorporó el «deber de cooperar» en el Proyecto de artículo 7 *sobre la protección de las personas en caso de desastre* de 2016, indicando que

«En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia»¹²³⁰.

¹²²⁵ Un ejemplo de esta obligación de cooperación lo encontramos en el art. 10 del *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, 22 de marzo de 1989.

¹²²⁶ Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (*B.O.E.* núm. 219, de 12.9.2003). Sobre el mismo puede verse SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Vol. 8 (2004), pp.839-852, y en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Vol. 8 (2004). Sobre la temática de cooperación transfronteriza es obligada la cita de BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La Coopération transfrontière régionale et locale», en *RCADI*, Tomo 243 (1993), pp. 293-417; COMMISSION DE L'UNION EUROPEENNE et L'ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE, *Le Droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe: Journées d'études des 10 et 11 décembre 1993*, LGDJ, París, 1995.

¹²²⁷ Acuerdo hispano-portugués sobre cooperación sanitaria, hecho en Lisboa el 12 de noviembre de 1983 (*B.O.E.* núm. 28, de 1.2.1986).

¹²²⁸ Tratado entre la República Portuguesa y el Reino de España para la represión del tráfico ilícito de droga en el mar, firmado en Lisboa el 2 de marzo de 1998 (*Diário Da República* n.º. 23, Série I-A, de 28.1.2000, pp. 369-373).

¹²²⁹ Instrumento de ratificación de 10 de julio de 1981, del Acuerdo sobre Cooperación en materia de Seguridad de las instalaciones nucleares fronterizas entre España y la República de Portugal, firmado en Lisboa el 31 de marzo de 1980 (*B.O.E.* núm. 196, de 17.8.1981).

¹²³⁰ *Vid. Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la protección de las personas en caso de desastre* de 2016. En su origen fue incorporado como Proyecto de artículo A por el Relator Especial formulado como «desarrollo del deber de cooperar», que decía así: «Los Estados y otros actores mencionados en el proyecto de artículo 5 prestarán cooperación científica, técnica, logística y de otra clase al Estado afectado. Dicha cooperación podrá incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de socorro, así como el suministro de personal, equipo y suministros de socorro, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria»; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO

585. El principio de cooperación contiene dos vertientes: una activa y otra pasiva. En la vertiente activa se impone la obligación a los Estados de cooperar –obligación de hacer– en la gestión y regulación de las catástrofes. En la faceta pasiva, se establece el deber de permitir la cooperación –dejar hacer–, principalmente en los casos en los que el Estado es incapaz de responder adecuadamente ante una catástrofe¹²³¹. Este deber de cooperar se amplía a todos los actores pertinentes en la gestión internacional de catástrofes, incluyendo junto a los Estados, las OO.II. y las ONG; sin embargo, habrá que atenerse a la regulación que se contenga en la norma para determinar la naturaleza y extensión de la obligación¹²³².

586. Además, el deber de cooperación debe complementarse con una adecuada coordinación en las acciones que se desarrollen en su seno¹²³³. Así, dentro de la prevención, pero extrapolable a todas las fases de la gestión de la catástrofe, es necesario que exista una coordinación y una armonización de las fuerzas en la misma dirección. Como ya indicara la Asamblea General en su Resolución 69/284, cuando reiteraba «[...] encarecidamente que haya una *coordinación y una coherencia efectivas*, según proceda, entre los procesos intergubernamentales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la agenda para el desarrollo después de 2015 y otros procesos pertinentes a fin de crear sinergias, así como la

INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, p. 34.

¹²³¹ Lo que FERNÁNDEZ LIESA formula de la siguiente manera: cuando un Estado se ve desbordado ante un desastre, debe permitir la cooperación internacional; *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 29.

¹²³² En este sentido véase el comentario 6) al Proyecto de artículo 7 sobre la *protección de las personas en caso de desastre* en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 41.

¹²³³ Lo que se contempla en el Proyecto de artículo 8 sobre la *protección de las personas en caso de desastre* al incluir como formas de cooperación «la *coordinación* de las operaciones internacionales de socorro...» (énfasis añadido); véase además el comentario al artículo en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, pp. 42-45.

necesidad de una coordinación y una coherencia efectivas al respecto»¹²³⁴.

B. Principio de prevención

587. El principio de prevención ha sido ampliamente desarrollado en el marco de la protección internacional del medioambiente¹²³⁵. En materia medioambiental, impone una doble obligación: general y particular, «so as to avoid environmental harm *in genere*, and to prohibit transfrontier environmental harm in particular»¹²³⁶. Por su parte, relacionado con las catástrofes, existe una amplia formulación de este principio en relación a la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas¹²³⁷, propio de catástrofes antrópicas¹²³⁸. En relación con este

¹²³⁴ La cursiva es nuestra; *vid.* párr. 8 de la Resolución A.G.N.U. 69/284, de 3 de junio de 2015, *Establecimiento de un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/69/284, de 25.6.2015.

¹²³⁵ *Vid.*, entre otros, JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P., *El Principio de Prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente*, La Ley, Madrid, 2001; GARCÍA SAN JOSÉ, D., «La prevención de daños medioambientales transfronterizos resultantes de actividades peligrosas: recientes desarrollos en derecho internacional», en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., y SALINAS DE FRÍAS, A. (coord.), *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Vol. 1, 2005, pp. 661-678; PRIEUR, M., *Droit... op. cit.*, pp. 55-56, y relacionados con las catástrofes, pp. 988-990; TAKAMURA, Y., «Release of Radioactive Substances into the Sea and International Law: The Japanese Experience in the Course of Nuclear Disaster», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESITSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 99-110; SCOTFORD, E., *Environmental... op. cit.*, principalmente pp. 7, 89, 116-117, 149-150.

¹²³⁶ *Vid. Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, *C.I.J. Recueil 2010*, p. 159.

¹²³⁷ La C.D.I. formuló el deber de prevenir el daño transfronterizo en su proyecto de artículo 3 indicando que «El estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizará el riesgo de causarlo»; *vid.* en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II, Segunda parte, párr. 97. Esta cuestión ha sido objeto de análisis por instancias jurisdiccionales, entre las que destacan, la sentencia arbitral *Fonderie de Trail* (Trail Smelter), 16 de abril de 1938, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905 y ss.; o de la C.I.J. en los asuntos: *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un état dans un conflit armé, Avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1996*, párr. 29; y *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros, Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1997*, párr. 140. Además, resulta obligada la referencia a su sentencia en el asunto *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine/Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, *C.I.J. Recueil 2010*, de gran importancia respecto del principio de prevención. Sobre el mismo puede verse, entre los muchos autores que han tratado esta cuestión, GILES CARNERO, R., «La obligación general de prevención de daños medioambientales en las zonas fronterizas», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. (Dir.), *La Asimetría institucional entre España y Portugal en el Marco de la Cooperación Transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Atelier, 2008, pp. 29-33, en especial pp. 32 y 33; TAKAMURA, Y., «Release...», *op. cit.*, pp. 103-104.

último extremo, el profesor SÁNCHEZ PATRÓN¹²³⁹ ha recogido las obligaciones para los Estados, tanto de carácter positivo como negativo, en el marco de la protección de los DD.HH. en la realización de actividades peligrosas para la vida, la salud¹²⁴⁰ y el medioambiente¹²⁴¹. Así, junto con las negativas (abstenerse de realizar una acción que viole el derecho a la vida), las positivas (de impedir) se concretan en dos: 1) las preventivas referidas al sistema legal que reglamenten las actividades peligrosas que puedan acabar incidiendo sobre los derechos fundamentales básicos; y 2) las reactivas, destinadas a poseer un marco institucional que *reaccione* frente a una violación de las normas preventivas.

588. Como se ha señalado en las páginas anteriores, no existe ninguna convención omnicomprendensiva que regule la prevención de catástrofes. Por el contrario, las obligaciones en materia preventiva se han adoptado de forma fragmentada limitándose al tipo de catástrofe¹²⁴². Además, el deber de prevención se suele formular bien en términos genéricos como objetivos de los instrumentos internacionales, o bien centrado en el aspecto de reducción del riesgo de catástrofes. Al respecto, como muy bien señala JUSTE RUIZ, «el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo no constituye una obligación absoluta de resultado, sino

¹²³⁸ Sobre la prevención en las catástrofes de tipo natural y antrópicas pueden verse, entre otros, BERRAMDANE, A., «L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tome 113, (1997), pp. 1717-1751 ; ROMANO, C.-P.-R., «L'obligation de prevention des catastrophes industrielles et naturelles», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles /The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 379-428.

¹²³⁹ SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., (Coord.), *Bioderecho Internacional y Europeo. Desafíos actuales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 140-142.

¹²⁴⁰ Son abundantes los trabajos que analizan las relaciones entre el ordenamiento internacional y la salud; de este modo pueden verse, PONS RAFOLS, F.-X., «International...» *op. cit.*, pp. 33-60; PONS RAFOLS, F.-X., «El brote del virus del Ébola en África occidental como amenaza para la paz y seguridad internacionales», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, núm. 2 (2015); pp. 258-262.

¹²⁴¹ *Vid.* SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Paz positiva, seguridad humana y medio ambiente: del «deber de respetar» a la «obligación de proteger», en FALEH PÉREZ, C. y VILLÁN DURÁN, C. (dirs.), *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas*, Velasco Ediciones, Gran Canaria, 2017, pp. 101-116.

¹²⁴² COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 33.

solamente una obligación de comportamiento, modulada por el criterio de la “diligencia debida”¹²⁴³.

589. De este modo, y referido a la regulación de las catástrofes, la prevención supone una obligación mucho más general e indeterminada que su corolario, la reducción del riesgo. Aquí se exige la adopción de medidas para prevenir la catástrofe. Lo que la configura como una obligación de actividad y no de resultado, concretada en el deber de cooperar para tal fin, o de reducir el riesgo de que se produzca una catástrofe. Ello es debido a la responsabilidad principal del Estado afectado por el fenómeno catastrófico en reducir el riesgo de catástrofe en su territorio¹²⁴⁴, lo que redundará en su obligación de tomar medidas de prevención en su territorio para la salvaguarda de la población que se encuentre bajo su jurisdicción.

C. Principio de reducción del riesgo de catástrofe

590. Como corolario del principio de prevención encontramos el de reducción del riesgo de catástrofe. Éste ha sido formulado por la C.D.I. en su proyecto de artículos de 2016, al indicar que

«1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de

¹²⁴³ Vid. JUSTE RUIZ, J., «La seguridad ambiental transfronteriza: el marco jurídico internacional», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, p. 24. Sobre la debida diligencia pueden verse, entre los numerosos trabajos, LOZANO CONTRERAS, J.-F., *La noción de debida diligencia en Derecho internacional público*, Atelier, Barcelona, 2007; y en expresa relación con la prevención VIÑUALES, J.-E., «La protección ambiental en el Derecho consuetudinario internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, Núm. 2 (2017), pp. 75-80.

¹²⁴⁴ Marco de Acción de Hyogo, párr. 13 b), y Declaración de Hyogo, párr. 4.

información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana»¹²⁴⁵.

591. Este principio supone la obligación «de hacer» por parte de los Estados, concretada en «adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de evitar los daños de desastres inminentes»¹²⁴⁶. El deber de reducir el riesgo es distinto del deber de prevención, y éstos de la gestión internacional de catástrofes¹²⁴⁷. El contenido de esta obligación es menor que el de la prevención de catástrofes en sí, y sólo requiere, a juicio de la C.D.I., la actividad de «reducir el riesgo de los daños que pueda causar [una catástrofe]»¹²⁴⁸, y no el resultado en sí, que sería la eliminación del riesgo y por tanto la prevención de la catástrofe.

592. La Comisión de Derecho Internacional reconoce la existencia de este principio basándose en las obligaciones de los Estados, derivadas de las normas sobre DD.HH. que implican el deber de protección, entre otros, del derecho a la vida. Ésta obligación, en el contexto de las catástrofes, supone el deber del Estado de reducir el riesgo de catástrofes, como medida preventiva, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de las personas.

593. Este principio tiene su fundamento, siguiendo a la C.D.I., tanto en decisiones judiciales en materia de DDHH.¹²⁴⁹, como en los principios propios del D.I.M.A., y ha sido recogido en distintos tratados

¹²⁴⁵ Proyecto de artículo 9 sobre la *protección de las personas en caso de desastre* en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, p. 45.

¹²⁴⁶ *Vid.* Comentario 4) al Proyecto de artículo 9 sobre la *protección de las personas en caso de desastre*.

¹²⁴⁷ *Vid.* Comentario 10) al Proyecto de artículo 9 sobre la *protección de las personas en caso de desastre*.

¹²⁴⁸ *Vid.* Comentario 10) al Proyecto de artículo 9 sobre la *protección de las personas en caso de desastre*.

¹²⁴⁹ Como se expone en los trabajos de la C.D.I. las sentencias del T.E.D.H. *Öneryildiz v. Turkey*, de 30 de noviembre de 2004 (asunto 48939/99) y la Decisión *Budayeva and Others v. Russia*, de 5 de abril de 2007 (demandas núms. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02), reconocieron la obligación de establecer medidas preventivas.

internacionales, como el *Acuerdo de París* de 2015¹²⁵⁰ y, en el ámbito regional, el *Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia*¹²⁵¹. Junto a los anteriores debemos indicar el reconocimiento generalizado de este deber en distintos instrumentos (resoluciones, declaraciones o comunicados) jurídicamente no vinculantes. Así, entre otros, lo encontramos en los distintos foros mundiales, como la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (concretamente en su objetivo 13)¹²⁵², en la *Agenda de Acción de Addis Abeba* de 2015¹²⁵³; y primordialmente, en el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Del mismo modo, se observa la adopción en la legislación y políticas nacionales de medidas específicas en materia de reducción del riesgo de desastres¹²⁵⁴. No obstante, la aplicación nacional de tal principio se muestra desigual y fragmentada, no habiendo sido adoptada por todos los Estados. Ello es reflejo, en gran medida, de su amplio reconocimiento en textos no jurídicamente vinculantes, lo que deja en manos de los Estados el cuándo y el cómo aplicar dicha obligación.

¹²⁵⁰ *Acuerdo de París*, hecho en París el 12 de diciembre de 2015; en cuyo artículo 8, apartado 1 se establece que «Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños».

¹²⁵¹ *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientian (Laos) el 26 de julio de 2005. Dentro de los principios contenidos en el artículo 3, apartado 5 del tratado se recoge que «The Parties shall, to the extent possible, mainstream disaster risk reduction efforts into sustainable development policies, planning and programming at all levels».

¹²⁵² Adoptada mediante la Resolución A.G.N.U. 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015, doc. NN.UU. A/RES/70/1, de 21.10.2015.

¹²⁵³ Adoptada mediante la Resolución 69/313, de 27 de julio de 2015, *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*, doc. NN.UU. A/RES/69/313, de 17.8.2015.

¹²⁵⁴ Puede verse un amplio listado de instrumentos internacionales y nacionales recogidos en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, pp. 47-51.

D. Principio de precaución

594. Otro principio que actúa como corolario del de prevención es el principio de precaución. Formulado conceptualmente en el marco de la protección medioambiental¹²⁵⁵, el principio exige que

«cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente»¹²⁵⁶.

595. En este orden de cosas, uno de los pilares de la regulación internacional del cambio climático lo constituye el principio de precaución y su implementación¹²⁵⁷. Además, éste se encuentra relacionado con las actividades en materia de prevención de catástrofes¹²⁵⁸. De este modo, el principio de precaución ha sido incorporado al *Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan*

¹²⁵⁵ Véase al respecto NAVARRO BATISTA, N., «Innovación, riesgo e incertidumbre: el principio de precaución y el medio ambiente», en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Aranzadi, Navarra, 2015, pp.225-331. Este principio junto con el de prevención, aunque tuviesen en su génesis una estrecha relación con el D.I.M.A., se extienden hasta otras fronteras como la regulación del turismo sostenible; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I. y GARCÍA RICO, E. del M., «Turismo sostenible: una aproximación desde la óptica del Derecho internacional público», en GONZALEZ RÍOS, I. (coord.), *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía*, Dykinson, 2012, pp. 67-68.

¹²⁵⁶ *Vid.* Principio 15 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de 1992, aprobada en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992, en *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 3 a 14 de junio de 1992, doc. NN.UU. A/CONF.151/26 (vol.1), de 12.8.1992. Véase al respecto PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Safety in Numbers? Risk Assessment in Environmental Protection*, Londres, 1996, p. 7.

¹²⁵⁷ *Vid.* FRANCONI, F., «International Law for Biotechnology: Basic Principles», en FRANCONI, F. y SCOVAZZI, T., *Biotechnology and International Law*, Hart Publishing, 2006, pp. 16-20.

¹²⁵⁸ FARBER, D., «Climate Change...», *op. cit.*, p. 596. Véanse sobre este principio, ANDORNO, R., «Validez del principio de precaución como instrumento jurídico para la prevención y la gestión de riesgos», en ROMEO CASABONA, C.-M. (ed.), *Principio de precaución, biotecnología y derecho*, Comares, 2004; JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 49-51; BROSSET, E., «Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux», en *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 51 (2015), pp. 737-755; RODRIGO, A.-J., *El Desafío...* *op. cit.*, pp. 123-129; BOUTONNET, M., «The precautionary principle in the light of the public participation principle», en *Osaka University Law Review*, vol. 63 (2016), pp. 107-126; ISHIKAWA, T., «The Role of International Environmental Principles in Investment Treaty Arbitration: Precautionary and Polluter Pays Principles and Partial Compensation», en ROMANIN JACUR, F., BONFANTI, A. y SEATZU, F. (eds), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Brill Nijhoff, 2016, pp. 245-274.

la capa de ozono, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987¹²⁵⁹, y tras la Conferencia de Río en el *Protocolo de Kyoto*¹²⁶⁰.

596. Este principio establece, por tanto, que si existe un riesgo de dañar el medioambiente como resultado de una acción, incluso si el daño es incierto, la acción no debe ser tomada. En este sentido, las medidas en materia de precaución suponen el corolario de la prevención de catástrofes. No obstante, el principio de precaución no puede tomarse como un límite o una prohibición absoluta ante la realización de actividades que puedan entrañar riesgos¹²⁶¹. En efecto, la interpretación de este principio como la prohibición de realizar una acción salvo que se demuestre que es inofensiva, es decir, que tiene «riesgo cero», debe quedar superada¹²⁶². Ello debido a que, en primer lugar, sería muy difícil si no imposible encontrar cualquier actividad con riesgo cero de ser nociva en cualquier aspecto para las personas o el medioambiente; en segundo lugar, para demostrar tal inocuidad, se tendría que destinar una cantidad ingente de recursos que harían inviable su toma en consideración. Esto no quiere decir que deba desaparecer tal principio, sino que debe perseguirse la reducción al mínimo posible de los riesgos, debiendo modularse de forma que no suponga un freno al avance tecnológico y social –sin perder de vista el fundamento último del principio: la protección del medioambiente e indirectamente de las personas–, modulación que supone una tarea no exenta de dificultad.

¹²⁵⁹ Entrada en vigor el 1.1.1989, *B.O.E.* núm. 65, de 17.3.1989.

¹²⁶⁰ *Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, entrada en vigor el 16.2.2005, *B.O.E.* núm. 33, de 8.2.2005.

¹²⁶¹ LOSADA MAESTRE, R., «La percepción...», *op. cit.*, pp. 103-104.

¹²⁶² *Ibíd.*, p. 104.

1.3. MARCO INSTITUCIONAL

597. Los arreglos institucionales dedicados a la fase de prevención en la gestión internacional de catástrofes suelen presentarse principalmente en los ámbitos nacionales –integrado en políticas y estructuras del Estado–, bilaterales y regionales, siendo los de la esfera universal muy reducidos.

598. Las principales medidas que se llevan a cabo en la prevención y mitigación de catástrofes se centran en aspectos tales como el análisis, la detección y la información de amenazas y riesgos de catástrofe¹²⁶³. El primero de ellos consistiría en el estudio de los factores que dan lugar a la catástrofe, esto es, a «conocer la catástrofe y sus elementos». El segundo a la detección de aquellos eventos, acciones o situaciones que puedan dar lugar al fenómeno catastrófico, como terremotos, tsunamis, fugas de contaminación, etc. La tercera de las medidas se refiere a la transferencia de información entre agentes implicados, ya sea a nivel local, regional o internacional, de forma que exista un cauce rápido de información de todas aquellas esferas relevantes (tanto del análisis de las catástrofes, como del riesgo de producción de una); con el objetivo de detectar e informar de catástrofes o del riesgo de producción se han ido estableciendo diferentes mecanismos o sistemas de alerta temprana (S.A.T.).

599. Dentro de los distintos componentes de la catástrofe y su proceso¹²⁶⁴, las acciones en la fase de prevención se han centrado principalmente en el estudio del riesgo y la mitigación de sus consecuencias. Para ello se llevan a cabo, por un lado, acciones para el

¹²⁶³ Desde la época del D.I.R.D.N. y la Estrategia de Yokohama, los objetivos se centraban en facilitar apoyo financiero, científico y tecnológico a los países en desarrollo para establecer o fortalecer sus propias capacidades en materia de prevención; en este sentido SHIBATA, A., «Creating...», *op. cit.*, p. 460. Estos aspectos siguen estando vigentes en cierto sentido atendiendo a los actuales principios rectores establecidos por el Marco de Sendai; *vid. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, loc. cit.*, párr. 19.

¹²⁶⁴ Véase *supra* el Cuadro 6 sobre el proceso de catástrofe, en este trabajo.

estudio científico de los distintos componentes del riesgo, y por otro, se establecen mecanismos de alerta temprana (S.A.T.)¹²⁶⁵ que permiten una pronta comunicación del desencadenamiento o del riesgo de producirse un evento que puede originar la catástrofe. En este sentido, tales mecanismos suelen desarrollarse atendiendo a la tipología del evento o acción (tsunamis, terremotos, accidentes nucleares...). Además, se establecen redes de contacto entre instituciones u organismos relacionados directa o indirectamente con la gestión de catástrofes.

600. A continuación, se expondrá el marco institucional en materia de prevención de catástrofes distinguiendo su ámbito de actuación, ya sea éste universal, regional o nacional. Los mecanismos de ámbito mundial en materia de prevención de catástrofes se limitan a NN.UU. y sus organismos especializados, y a la Organización Internacional de Protección Civil¹²⁶⁶.

1.3.1. La U.N.I.S.D.R.

601. Naciones Unidas ha adoptado en materia de prevención de catástrofes lo que podría denominarse un rol secundario, el de la coordinación, debido a que las acciones y medidas propias de este campo (estudio, información y detección de las catástrofes) se llevan a cabo principalmente por los Estados o por OO.II. o agencias especializadas; por ello, la función que sostiene NN.UU. es la de coordinar y aunar los esfuerzos de la comunidad internacional en la consecución del objetivo preventivo, pero no lleva a cabo una función primaria en la toma de medidas.

¹²⁶⁵ Conocidos en inglés como *Early Warning Systems* o E.W.S.

¹²⁶⁶ A los que cabría añadir los trabajos en el seno de O.N.G. de distinta naturaleza, entre las que cabría citar la creación en 2009 por la *International Organization for Standardization* de la Norma ISO 31000:2009, *Risk management – Principles and guidelines*, para la gestión del riesgo en organizaciones (vid. en <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>). Sin embargo, dada la limitada extensión que este trabajo impone no podemos detenernos en su análisis.

602. En este sentido, dicha labor de coordinación se realiza a través de la Oficina de NN.UU. para la Reducción del Riesgo de Desastre cuya misión, como ya se ha comentado en este trabajo, es la de servir de punto focal en el sistema de Naciones Unidas, promocionar y fomentar la cooperación con las organizaciones implicadas en materia de catástrofe, así como la coordinación de las actividades del sistema de Naciones Unidas en el ámbito de la reducción de desastres naturales¹²⁶⁷, con el objetivo último siguiente: «the prevention of new and reduction of existing disaster risk and strengthening resilience through successful multi-hazard disaster risk management»¹²⁶⁸.

603. Los cuatro grandes bloques en los que desarrolla su labor la U.N.I.S.D.R. son¹²⁶⁹: la coordinación, la promoción¹²⁷⁰, la defensa y la información¹²⁷¹. Además, la U.N.I.S.D.R. actúa en colaboración con un gran número de sujetos, entre otros, organizaciones regionales, plataformas nacionales, miembros del poder legislativo, sociedad civil, sector privado o instituciones científicas¹²⁷².

¹²⁶⁷ Véanse *supra* párrs. 199, 369, 370, 376 y 399 de este trabajo.

¹²⁶⁸ Vid. NACIONES UNIDAS, *U.N.I.S.D.R. Annual Report 2016*, U.N.I.S.D.R., 2017, disponible en http://www.unisdr.org/files/52253_unisdr2016annualreport.pdf, p. 8.

¹²⁶⁹ Véase al respecto <https://www.unisdr.org/we>. El programa de trabajo para el cuatrienio 2016-19 puede encontrarse en *U.N.I.S.D.R. Work Programme 2016-2019*, U.N.I.S.D.R., disponible en http://www.unisdr.org/files/51558_workprogramme20162021pri.pdf.

¹²⁷⁰ Entre otras, lleva a cabo campañas de promoción como la de «*Making Cities Resilient*» mediante la realización de diversos materiales de uso por los agentes competentes (v. gr. U.N.I.S.D.R., *How To Make Cities More Resilient. A Handbook For Local Government Leaders*, Ginebra, ed. 2017, disponible en [http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Handbook%20for%20local%20government%20leaders%20\[2017%20Edition\].pdf](http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Handbook%20for%20local%20government%20leaders%20[2017%20Edition].pdf)); vid sobre ésta <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/index>.

¹²⁷¹ La Oficina realiza labores de información mediante la puesta a disposición del público de servicios y herramientas en materia R.R.C. como la página web *PreventionWeb* o publicaciones como el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*; véase al respecto <https://www.unisdr.org/we/inform>.

¹²⁷² Vid. <https://www.unisdr.org/partners>.

1.3.2. La Organización Internacional de Protección Civil

604. Junto con el anterior, otro ejemplo de organizaciones que tienen encomendadas funciones en el ámbito de la gestión internacional de catástrofes lo encontramos en la Organización Internacional de Protección Civil (O.I.P.C.). En este caso, la organización no se dedica exclusivamente a la prevención, sino que tiene encomendadas una serie de finalidades entre las que ésta se incluiría. En este sentido, tal y como señala el Preámbulo de su Constitución, el objetivo de la Organización es

«[...] Intensificar y coordinar a escala mundial, el desarrollo y perfeccionamiento de la planificación, de los métodos y de los medios técnicos que permitan prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes naturales en tiempo de paz[...].»¹²⁷³.

605. Dentro de este marco, la O.I.P.C. puede llevar a cabo toda una batería de acciones entre las que destacamos, por su relación con la prevención y mitigación de catástrofes, las siguientes: A) en relación a las medidas de análisis: la Organización proporciona asistencia técnica a los Estados miembros¹²⁷⁴, establece servicios o centros de estudio o investigación¹²⁷⁵, recopila y difunde información respecto de peligros (como inundaciones, terremotos, aludes, grandes incendios, tempestades, roturas de embalses u otros cataclismos, a consecuencia de la contaminación del aire o del agua)¹²⁷⁶, fomenta el intercambio de conocimientos basados en la experiencia¹²⁷⁷; B) en materia de detección, destacaría la promoción y ayuda para el establecimiento de organismos de protección civil en los Estados, principalmente en aquéllos en vías de desarrollo¹²⁷⁸; C) relacionadas con la información y

¹²⁷³ Vid. *Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966, Preámbulo.

¹²⁷⁴ Artículo 2 letra e).

¹²⁷⁵ Artículo 2 letras f) y o).

¹²⁷⁶ Artículo 2 letras g) e i).

¹²⁷⁷ Artículo 2 letra k).

¹²⁷⁸ Artículo 2 letra b).

la concienciación: establecimiento de relaciones con organismos responsables en materia de protección civil¹²⁷⁹, difusión de estudios e investigaciones en la materia¹²⁸⁰, o promoción en la opinión pública de la necesidad de adoptar medidas en materia de prevención¹²⁸¹.

606. Para el desarrollo de estas funciones de prevención la O.I.P.C. puso en marcha el 15 de junio de 2015 el *ICDO International Monitoring and Coordination Centre* (IMCC)¹²⁸², entre cuyas funciones se encuentran dar soporte al intercambio de información técnica, apoyar las estructuras nacionales de protección civil y monitorear, evaluar y predecir la evolución de las catástrofes¹²⁸³.

607. Además, cabe destacar su papel en la adopción de normas internacionales como el *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*, en cuyo seno ha elaborado un Directorio internacional de estructuras nacionales en materia de protección civil, que ofrece un listado de las estructuras nacionales responsables de la prevención del riesgo¹²⁸⁴. Así como la firma de diferentes acuerdos con los organismos nacionales en materia de protección civil de diversa temática¹²⁸⁵.

1.3.3. Sistemas de geo-observación y alerta temprana

608. Junto con las organizaciones internacionales para la gestión institucionalizada de la prevención, debe destacarse el importante papel

¹²⁷⁹ Artículo 2 letra a).

¹²⁸⁰ Artículo 2 letra h).

¹²⁸¹ Artículo 2 letra j).

¹²⁸² Vid. Documento presentado ante el 10th Senior Disaster Management Officials Forum (celebrado en Iquitos, Perú, el 8 y 9 de octubre de 2016), el 21.10.2016, disponible en <https://www.apec-epwg.org/public/uploadfile/act/616a82e9b70e28876fe3875a3c9ee748.pdf>, p. 5.

¹²⁸³ Ibid., p. 5.

¹²⁸⁴ Vid. O.I.P.C., *Framework Convention on Civil Defence Assistance, 22 May 2000 Commentary*, s.d., disponible en <http://www.icdo.org/en/information-resources/icdo-documents>, p. 4.

¹²⁸⁵ Como el Memorando entre la OIPC y Ministerio de Emergencias ruso (EMERCOM) para la mejora de mecanismos de cooperación y la realización de ejercicios conjuntos para la mejora de capacidades de respuesta en 2015; vid. <http://www.un-spider.org/news-and-events/news/emcom-strengthens-ties-international-civil-defence-organisation>.

de los organismos creados para la detección de fenómenos catastróficos, entre los que destacan los sistemas de alerta temprana (S.A.T.). La alerta temprana se define como la

«provisión de información oportuna y eficaz a través de instituciones identificadas, que permiten a individuos expuestos a una amenaza tomar acciones para evitar o reducir su riesgo y prepararse para una respuesta efectiva»¹²⁸⁶.

609. Los S.A.T. recogen 3 aspectos principales: el análisis de riesgo, la observación y predicción de la localización e intensidad de la catástrofe; y comunicados de emergencia destinados tanto a las autoridades responsables como a la población que puede verse afectada¹²⁸⁷.

610. Dependiendo del tipo de fenómeno de que se trate, los S.A.T. permiten la observación y análisis de éstos con antelación suficiente para el establecimiento de medidas de prevención y preparación adecuadas. En el gráfico núm. 11 pueden verse los distintos periodos de anticipación para determinadas catástrofes naturales en relación con el área de afectación. En este caso, puede verse como para fenómenos como El Niño el período de previsión puede llegar hasta 1 año antes de que se produzca, al contrario que otros fenómenos que pueden anticiparse sólo días u horas. Además, El Niño se trata de un fenómeno especialmente importante pues puede afectar a un área de 10.000 kilómetros.

¹²⁸⁶ Vid. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17. En sentido similar se define la alerta rápida en el art. 4.5 de la Decisión 1313/2013/UE como «la entrega de información útil y oportuna que permita intervenir para evitar o reducir los riesgos y los efectos adversos de una catástrofe y facilitar la preparación de una respuesta efectiva».

¹²⁸⁷ P.N.U.M.A., *Early Warning Systems: A State of the Art Analysis and Future Directions*. Division of Early Warning and Assessment (DEWA), United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2012, disponible en https://na.unep.net/siouxfalls/publications/Early_Warning.pdf, p. 3.

Gráfico 11
LÍNEA DEL TIEMPO EN ALERTAS TEMPRANAS

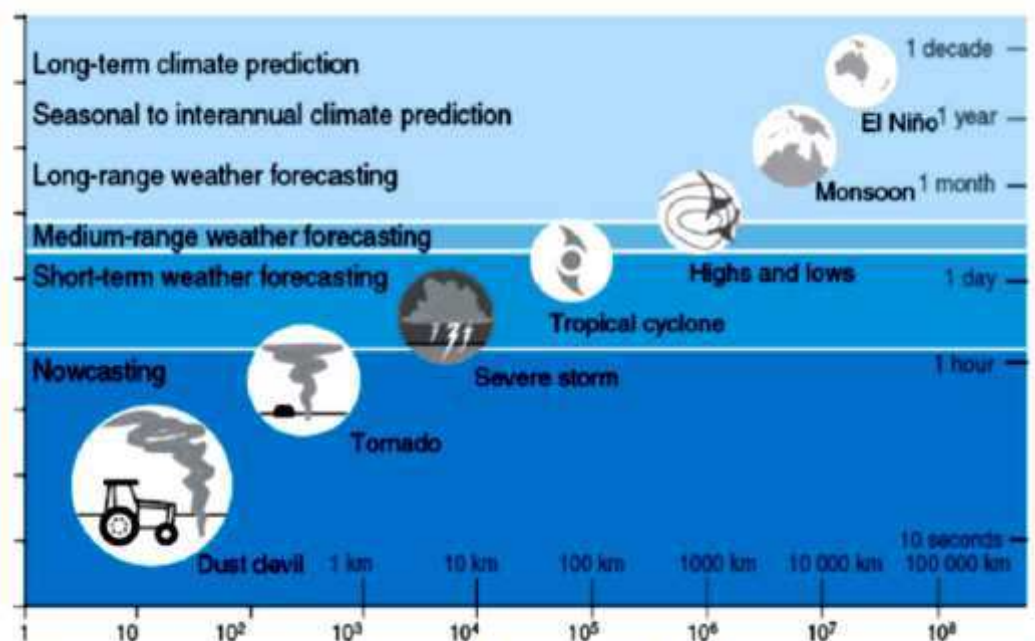


Figure 1: How early is early warning? (Golnaraghi 2005). The graph shows the timeliness of early warning systems for hydro-meteorological hazards and the area of impact (by specifying the diameter of the spherical area) for climatic hazards.

Fuente: P.N.U.M.A., *Early Warning Systems... op. cit.*, p. 3.

611. La importancia en la creación y fortalecimiento de los S.A.T. ha sido puesta de manifiesto en el Marco de Sendai tanto para los ámbitos mundial¹²⁸⁸ y nacional¹²⁸⁹, así como por el Secretario General de NN.UU. en el marco del Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas¹²⁹⁰.

612. En el seno de NN.UU. y de sus organismos especializados se han establecido una serie de mecanismos para la alerta temprana de determinados tipos de catástrofe. De este modo, puede verse en sede de

¹²⁸⁸ Al señalar dentro de su Prioridad 1 (Comprender el riesgo de desastres) que se debe «potenciar la creación de modelos, la evaluación, la representación cartográfica y el seguimiento relativos a los riesgos de desastres y los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples»; *vid.* Párr. 25 a).

¹²⁸⁹ Dentro de su Prioridad 4 (Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción), destaca la importancia de «desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas»; *vid.* párr. 33 b).

¹²⁹⁰ Como se ha destacado recientemente en *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/72/348, de 17.8.2017, pp. 8 y ss.

la UNESCO¹²⁹¹ el *Programa de Tsunamis* de su Comisión Oceanográfica Intergubernamental¹²⁹², el *Consortio Internacional sobre Desprendimientos de Tierras (ICL)*, la *Plataforma internacional sobre los sistemas de alerta temprana contra los terremotos (IP-EEWS)*, y el proyecto *Mejorar la Resiliencia a las Emergencias a través de Tecnologías Cibernéticas Avanzadas (I-REACT)*¹²⁹³.

613. Además, y con una vocación transversal en el sistema de NN.UU. se estableció en la W.C.D.R. celebrada en Kobe (Japón) en 2005 el *Programa Internacional de Alerta Temprana*, conocido en inglés como *International Early Warning Program (I.E.W.P.)*, por sus siglas en inglés)¹²⁹⁴. Este Programa de NN.UU. se limita a la prevención de las catástrofes de tipo natural, y se centra en cinco áreas principales de acción:

- «1. Better integration of early warning (and related disaster risk reduction and management) into development processes and public policies;
2. Improved data availability for investigating, forecasting/predicting and managing risks on different time scales;
3. Improved capacities and strengthened early warning systems, particularly in developing countries;
4. Development of people-centred warning system;
5. Mechanisms for sustaining the early warning dialogue and supporting the development and implementation of a programme»¹²⁹⁵.

¹²⁹¹ Vid. <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/special-themes/disaster-risk-reduction/geohazard-risk-reduction/early-warning-systems/>.

¹²⁹² Sobre la C.O.I. puede encontrarse información en el documento COMISIÓN OCEANOGRÁFICA INTERGUBERNAMENTAL DE LA UNESCO, IOC Brochure 2016-4 (IOC/BRO/2016/4), disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002460/246085s.pdf>.

¹²⁹³ Sobre éste último puede verse http://www.unesco.org/new/en/venice/about-this-office/single-view/news/i_react_natural_hazards_multihazards_and_emergency_prepare/.

¹²⁹⁴ Aunque se formalizó en 2005 se habían presentado propuestas previamente en la II Conferencia Internacional sobre Alerta Temprana de Bonn (Alemania) en 2003; vid. *Global Early Warning System launched at Conference on Disaster Reduction, Press Release 19 January 2005*, Centro de Noticias de NN.UU., disponible en <https://www.un.org/press/en/2005/iha998.doc.htm>. Sobre este programa puede consultarse su web en <https://www.unisdr.org/2006/ppew/iewp/about-iewp.htm>.

¹²⁹⁵ Vid. en <https://www.unisdr.org/2006/ppew/iewp/iewp-introduction.htm>.

614. En el ámbito del cambio climático debe destacarse el *Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*. Este Mecanismo fue creado en la 19ª Conferencia de las Partes de la C.M.C.C. indicando que su función es la de «promover la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático»¹²⁹⁶. El Acuerdo de París recoge un sistema de alerta temprana a través de este mecanismo, al establecer la obligación de cooperar y adoptar medidas a través de éste en S.A.T. y prevención de emergencias¹²⁹⁷. Estos compromisos en materia de gestión de catástrofes no fueron incluidos en la C.M.C.C. ni en el Protocolo de Kyoto, por lo que supone una extensión y mejora del sistema previo a París.

615. A nivel regional también se han establecido este tipo de sistemas de alerta temprana en el seno de los mecanismos de gestión de catástrofes. De este modo pueden citarse los existentes en el ámbito asiático¹²⁹⁸ o europeo¹²⁹⁹, entre otros.

616. Estos S.A.T. también han sido establecidos por Estados en sus respectivos ámbitos nacionales. No obstante, se han observado algunas deficiencias a la hora de implantar dichos sistemas en su relación con ámbitos locales. Así, como se indicara en una reciente evaluación por

¹²⁹⁶ Apartado 5 de la Decisión 2/CP.19; vid. *Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático*, en Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. Adición. Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones, doc. NN.UU. FCCC/CP/2013/10/Add.1, de 31.1.2014.

¹²⁹⁷ Artículo 8, apartado 4 (a) y (b).

¹²⁹⁸ En el seno del *Asian Disaster Reduction Centre* (A.D.R.C.); vid. en <http://www.adrc.asia/>.

¹²⁹⁹ En este último, destacan los sistemas de cooperación en el ámbito del sud-este europeo, como la creación del *Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe* (DPPI); vid. <http://www.dppei.info/>; y el *Memorandum of Understanding on the Institutional Framework of the Disaster Preparedness and Prevention Initiative For South Eastern Europe*, 2013, disponible en http://dppei.info/sites/default/files/DPPI%20SEE%20MoU%20NEW_18Nov2013_Sarajevo_0.pdf. O el *Global Disaster Alert and Coordination System* (G.A.C.S), establecido por NN.UU. y la Comisión Europea. Este se dedica a las catástrofes tanto de evolución lenta como rápida, y persigue la mejora de la alerta, el intercambio de información y la coordinación en una primera fase. Véase sobre éste <http://www.gdacs.org/>.

parte del U.N.I.S.D.R., «there needs to be more emphasis on moving legislation and policy into operations»¹³⁰⁰.

617. También cabe destacar el papel de los sistemas de geo-observación, conocidos en inglés como *Earth Observation*¹³⁰¹. Éstos permiten obtener información en tiempo real sobre distintos fenómenos que pueden participar en el proceso de catástrofe. Entre muchos otros, puede verse el proyecto de la Unión Europea *Copernicus* para la geo-observación. Éste se inició en el año 2000 bajo el nombre de *Global Monitoring for Environment and Security (GMES)*, y se trata de un programa europeo que ofrece información en tiempo real sobre la Tierra para la gestión del medioambiente, y que pretende ser el sustituto europeo del americano *Global Position System (G.P.S.)*¹³⁰².

1.3.4. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

618. En el ámbito de la U.E.¹³⁰³ los arreglos institucionales en materia de prevención de catástrofes se circunscriben al M.P.C.U. creado en

¹³⁰⁰ Vid. U.N.I.S.D.R. y O.M.M., *Synthesis of the status and trends with the development of early warning systems*, Background Paper Prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 16 January 2015, disponible en <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgddocs/WMO.%202014a.pdf>, p. 39.

¹³⁰¹ Véase sobre el empleo de la tecnología espacial para la gestión de catástrofes en Naciones Unidas en *Informe sobre las actividades llevadas a cabo en 2017 en el marco de la Plataforma de las Naciones Unidas de Información Obtenida desde el Espacio para la Gestión de Desastres y la Respuesta de Emergencia*, doc. NN.UU. A/AC.105/1157, de 22.11.2017; *Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Tecnología Espacial al Servicio de la Reducción del Riesgo de Desastres: Fomento de la Resiliencia mediante Aplicaciones Integradas (Beijing, 23 a 25 de octubre de 2017)*, doc. NN.UU. A/AC.105/1156, de 23.11.2017; COMISIÓN SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE CON FINES PACÍFICOS. SUBCOMISIÓN DE ASUNTOS CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS, *Proyecto de informe*, doc. NN.UU. A/AC.105/C.1/L.365/Add.4, de 6.2.2018.

¹³⁰² Puede consultarse más información sobre este Proyecto en su página web <http://www.copernicus.eu/>.

¹³⁰³ La Unión Europea no supone el único ejemplo de acciones en materia de catástrofes y protección civil, pese a ser el ámbito en cuyo seno se han llevado a cabo mayores avances. Otros ejemplos de cooperación regional pueden encontrarse en sede iberoamericana, como la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil (creada en 1996 y cuyos estatutos están disponibles en <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Febrero2004/pdf/spa/doc14201/doc14201-a.pdf>) o en el ámbito del Oriente Próximo, el «Arab Cooperation Agreement Regulating and Facilitating Relief Operations»,

2013. En este sentido, las acciones propias de esta fase en la gestión de catástrofe (mejora de conocimientos sobre catástrofes y su puesta en común con los EE.MM., actividades de sensibilización, evaluación y gestión del riesgo) se concentran en la Comisión Europea (concretamente en la E.C.H.O.) y en las estructuras internas de cada uno de los EE.MM. participantes en el Mecanismo¹³⁰⁴.

619. Además, el 30 de septiembre de 2015 se creó el *Disaster Risk Management Knowledge Centre* (D.R.M.K.C.) dentro del *Joint Research Centre* de la Comisión Europea. Este Centro permite la consecución de los objetivos del M.P.C.U., respecto de la mejora del conocimiento sobre riesgo de desastres y la facilitación del intercambio del conocimiento, prácticas e información¹³⁰⁵.

620. Dentro del Mecanismo se han establecido una serie de centros y sistemas cuyo ámbito es más propio de las fases de preparación y respuesta a las catástrofes, por lo que nos remitimos *infra* a los epígrafes correspondientes en materia de preparación y respuesta para su estudio.

disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N644EN.pdf>) o el Consejo Árabe de Protección Civil y Salvamento.

¹³⁰⁴ Vid. artículos 5 y 6 de la Decisión 1313/2013/UE.

¹³⁰⁵ Vid. al respecto <http://drmkc.jrc.ec.europa.eu/>, <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-knowledge-centre-help-eu-minimise-risk-disasters>.

2. PREPARACIÓN

621. A pesar de los esfuerzos que pueden adoptarse para prevenir una catástrofe, la realidad nos demuestra que siempre han ocurrido de una u otra forma fenómenos considerados catastróficos. Además, una vez llegado el momento, la urgencia con la que debe actuarse impide que puedan adoptarse medidas nuevas o que se comience con el aprovisionamiento de víveres¹³⁰⁶. Por ello, resulta imprescindible adoptar una serie de medidas con el fin de que las sociedades puedan prepararse para afrontarlas. Este es el motivo de que exista una fase en la gestión internacional de catástrofes dedicada a la preparación, a la que dedicaremos las páginas que siguen.

2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES

622. Las medidas que pueden adoptarse en la fase de preparación difieren de las de prevención, tanto en su finalidad como en el lapso temporal¹³⁰⁷ en que se llevan a cabo. Desde el punto de vista cronológico, la fase de preparación¹³⁰⁸ se desarrolla en el momento

¹³⁰⁶ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 275.

¹³⁰⁷ Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, párr. 24; y COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 14.

¹³⁰⁸ También conocida en otros circuitos lingüísticos como «preparedness» (inglés) o «préparation» (francés).

previo a que los eventos o situaciones catastróficos tengan lugar, y continúa una vez producida ésta, enlazando con la fase de respuesta. Es por este carácter transversal, que las distintas medidas que pueden adoptarse en fase de preparación a veces se difuminan pudiendo tener lugar en varios momentos entre las etapas previa (prevención) y posterior (respuesta)¹³⁰⁹.

623. La preparación tienen como objetivo la planificación de la respuesta inmediata a una catástrofe, incrementando las capacidades de respuesta de un Estado a una catástrofe determinada¹³¹⁰, o dicho de otro modo, su finalidad es, valga la redundancia, «prepararse para la catástrofe». Atendiendo a las circunstancias y dando por imposible que el evento, acción o situación catastróficos no llegue a materializarse, la finalidad de la prevención, como ya se ha analizado, es el «desarrollo de capacidades [de respuesta] con antelación al surgimiento de una situación de desastre a fin de reducir sus efectos»¹³¹¹. Por ello los objetivos que busca la preparación de catástrofes son principalmente saber qué hacer cuando se produce una catástrofe y estar preparado para responder adecuadamente a dicho evento¹³¹².

624. En este sentido, la *preparación de catástrofes* ha sido definida con cierta concordancia por los instrumentos jurídicos y la doctrina como

«[Aquellas] actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluida la

¹³⁰⁹ Vid. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, documento COM (2011) 934 final, p. 2.

¹³¹⁰ Vid. en sentido similar Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, documento COM (2011) 934 final, p. 6.

¹³¹¹ Así es definida la preparación en la Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía), Secc. II, párr. 4.

¹³¹² COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 276; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 14.

emisión oportuna y efectiva de alertas tempranas y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada»¹³¹³.

625. A efectos de este trabajo, puede definirse la preparación como todas aquellas *medidas, planes y acciones planificadas y desarrolladas para hacer frente a la catástrofe inminente o presente, de manera eficaz, efectiva y eficiente, reduciendo al mínimo sus consecuencias, y que consiste entre otras, en la preparación previa y puesta en marcha de capacidades de respuesta.*

626. Las distintas medidas que pueden adoptarse para prepararse para una catástrofe están destinadas a una amplia variedad de sujetos, desde el propio gobierno o las administraciones públicas, hasta las personas individualmente consideradas. Estas acciones pueden agruparse en las siguientes materias¹³¹⁴: la planificación, a través de la elaboración de Planes de Emergencia (conocidos también como *Emergency Operation Plan*); la preparación de capacidades de respuesta, que incluirían medidas para su establecimiento, equipamiento y entrenamiento; la educación, la concienciación (*awareness*) y la advertencia (*warning*) de la sociedad.

¹³¹³ Vid. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 18. En sentido similar, ha sido definida como los «conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes», en *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 22; «situación de disponibilidad y capacitación de los medios humanos y materiales, estructuras, comunidades y organizaciones que les permite dar una respuesta rápida y eficaz ante una catástrofe y que es resultado de medidas tomadas de antemano», en artículo 4.3 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*; o como «Planes, procedimientos y medidas adoptadas para asegurar una respuesta eficaz ante un futuro desastre», en párr. 7 de la Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana). Los autores entienden por preparación de catástrofes «actions taken in advance of a disaster to ensure adequate response to its impacts, and the relief and recovery from its consequences» (COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 275); o «adopción de medidas y mecanismos, tanto de obtención de información como operativos, que permiten predecir los desastres y responder a ellos con mayor rapidez, facilidad y efectividad» (vid. término «prevención ante desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.).

¹³¹⁴ Puede verse un estudio general de estas medidas en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 276-318.

2.2. DESARROLLO NORMATIVO

627. Las medidas de preparación tienen como fin último la reducción de las consecuencias de la catástrofe, por eso, éstas se han recogido normalmente en instrumentos propios de la mitigación. Sin embargo, en nuestra opinión, la preparación de catástrofes posee un eminente matiz operativo. Esto implica que las actividades que se adoptan en esta fase de gestión de catástrofes están directamente relacionadas con medidas operacionales y el establecimiento de mecanismos y capacidades para ofrecer una respuesta adecuada¹³¹⁵.

628. De este modo, los instrumentos internacionales relativos a la preparación de catástrofes recogen una serie de medidas a adoptar por los Estados partes que se agrupan en 4 temáticas: 1. la pronta notificación; 2. el establecimiento de planes de emergencia; 3. la creación o fortalecimiento de capacidades de respuesta; y 4. La concienciación, sensibilización y educación de la sociedad.

629. Al igual que ocurría en la fase preventiva, no existe un instrumento que se dedique en exclusiva a la preparación de catástrofes o de manera general a la gestión internacional de catástrofes. Por el contrario, las medidas propias de preparación se contienen en tratados dedicados a un tipo de evento catastrófico, ya sean accidentes nucleares, contaminación transfronteriza, o en el marco de la asistencia mutua bilateral. A continuación se analizarán las reglas establecidas por las normas internacionales agrupándolas en función de las medidas que se han recogido para la preparación de catástrofes.

¹³¹⁵ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013, p. 14.

2.2.1. Medidas sobre notificación urgente

630. En cuanto a la obligación de notificación urgente, ésta ha sido establecida por una variedad de tratados multilaterales¹³¹⁶ y bilaterales¹³¹⁷. Uno de los primeros que cabe citar es, en materia de

¹³¹⁶ De ámbito universal, encontramos, la *International Sanitary Convention*, firmada en París el 17 de enero de 1912, *L.N.T.S.* vol. 4, núm. 112, entrada en vigor 7.10.1920, artículos I y IV; el *Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia*, en Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18.6.1984, artículo 6.1; la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, adoptada el 26 de septiembre de 1986, entrada en vigor general el 27.10.1986 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439, núm. 24404, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989, 1986, artículo 2; el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, entrada en vigor general y para España el 13.5.1995, *U.N.T.S.* vol. 1891, núm. 32194, *B.O.E.* núm. 113, de 5.6.1995, artículo 5.1 c); la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 10.2; la *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, *U.N.T.S.* vol. 1936, No. 33207, *B.O.E.* núm. 81, de 4.4.2000, entrada en vigor de forma general el 6.10.1996 y para España el 16.5.2000, artículo 14; la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, artículo 28, apartado 2; y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005, artículo 6.

En el ámbito regional, pueden verse, el *Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste*, hecho en París, 22 de septiembre de 1992, artículo 7; el *Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación* con Protocolos anejos [tras enmienda de 10 de junio de 1995 se denomina *Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*, conocido como *Convenio de Barcelona*], hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976, entrada en vigor general y para España el 12.2.1978, *B.O.E.* núm. 44, de 21.2.1978, artículo 9.2; el *Protocolo relativo a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo*, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994, entrada en vigor el 24.3.2011, no publicado en *B.O.E.*, artículo 26.3; el *Protocolo sobre Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo*, hecho en La Valeta el 25 de enero de 2002, *B.O.E.* núm. 178, de 26.7.2007, entrada en vigor general 17.3.2004, para España 9.8.2007 y para Francia 17.3.2004, artículo 10.1 c); o la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, artículo 14. Del mismo modo, deben destacarse los trabajos de la C.D.I. en su *Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, de 2001, concretamente su proyecto de artículo 17; y el *Proyecto de principios de la C.D.I. sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, en el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional (responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas), disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (Segunda Parte), pp. 64 y ss., proyecto de principio 5 a).

¹³¹⁷ Aquí encontramos, entre otros, el *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos*, 22 de noviembre de 1978, *U.N.T.S.* vol. 1153, núm. 18177, artículo X.2; el *Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al intercambio de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado*, 18 de julio de 1983, Francia – Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *U.N.T.S.* vol. 1352, núm. 22818, párr. 1; el *Acuerdo de cooperación en materia de servicios de rescate en la zona fronteriza entre Finlandia y Noruega*, 16 de enero de 1986, *U.N.T.S.* vol. 1440, núm. 24409, artículo 2; el *Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, disponible en Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República de Argentina, en

seguridad sanitaria ante posibles epidemias, la *International Sanitary Convention*, firmada en París el 17 de enero de 1912 (modificada posteriormente en 1926¹³¹⁸ y 1944¹³¹⁹), que establece la obligación de notificación urgente a las restantes Partes en el Convenio en caso de aparición de episodios de peste, cólera o fiebre amarilla, con el objetivo de mitigar la extensión de la epidemia sanitaria¹³²⁰.

631. A nivel multilateral, el deber de notificación urgente ha sido establecido en distintos instrumentos que se preocupaban de temas como la contaminación del medio marino, los cursos de agua internacionales, los accidentes nucleares, la contaminación por hidrocarburos o la sanidad. De manera específica en relación con las catástrofes, ha sido recogido en la *Declaración de Río* de 1992¹³²¹, así

http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=898; el *Agreement on early notification of a nuclear accident and exchange of information concerning the operation and management of nuclear facilities*, Dinamarca-Reino Unido, hecho en Copenhague el 19 de noviembre de 1987, U.N.T.S. vol. 579, núm. 27561; el *Acuerdo sobre notificación temprana de accidentes nucleares e intercambio de información relativa al funcionamiento y gestión de instalaciones nucleares (con su protocolo)*, hecho el 10 de abril de 1990, Reino Unido – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, U.N.T.S. vol. 1640, núm. 28196, artículos 2-4; el *Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica*, de 26 de septiembre de 1990, U.N.T.S. vol. 1706, núm. 29504, artículo 2.1; el *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias [Agreement by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences]*, hecho en Helsinki el 9 de agosto de 1994, Finlandia-Rusia, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148838.pdf>, artículo 6; el *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents*, hecho el 26 de junio de 1995, Estonia – Finlandia, U.N.T.S. vol. 1949, Núm. 33393, artículo 5; o el *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on early warning of nuclear disaster and on exchange of information on nuclear plants*, hecho en Moscú el 25 de octubre de 1998, recopilado en *Base de datos FAOLEX* núm. registro LEX-FAOC065505, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC065505/>, artículo 2.

¹³¹⁸ Por la *Convention amending the International Sanitary Convention of June 21st, 1926*, firmada en París el 31 de octubre de 1938, L.N.T.S. vol. 198, núm. 4642, entrada en vigor 24.7.1939.

¹³¹⁹ Mediante la *International Sanitary Convention, 1944, modifying the International Sanitary Convention of 21 June 1926. Opened for signature at Washington, on 15 December 1944*, U.N.T.S. vol. 17, núm. 110, entrada en vigor 15.1.1945; y el *Protocol to prolong the International Sanitary Convention, 1944, modifying the International Sanitary Convention of 21 June 1926*, hecha en Washington el 26 de abril de 1946, U.N.T.S. vol. 17, núm. 265, entrada en vigor el 30.4.1946.

¹³²⁰ Vid. artículos I y IV, párrafo 3 de la Convención.

¹³²¹ Indicando en su Principio 18 que «Los Estados deben notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional debe hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados»; vid. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, aprobada en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992, en *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas*

como en el Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1948, señalando que

«Parties to this convention which obtain information about events which may lead to a disaster and which would assist the Provision of assistance under this Convention should immediately notify those States likely to be affected, as well as the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator and/or other appropriate organizations»¹³²².

632. Además, la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, recoge en su articulado el deber de notificación en situaciones de emergencia¹³²³. Dicho precepto señala:

«2. El Estado del curso de agua notificará sin demora y por los medios más rápidos de que disponga a los demás Estados que puedan resultar afectados y a las organizaciones internacionales competentes cualquier situación de emergencia que sobrevenga en su territorio».

633. Destacan, en nuestra opinión, dos grandes ausencias en este ámbito: por un lado, el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* de 1998 y el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* de 2000. En sendos textos no se recoge ninguna referencia a la notificación o aviso en caso de catástrofe natural o antrópica. Ello, pese a que en el caso del Convenio de Tampere permite la colaboración para el establecimiento de sistemas de acopio y difusión de información, que facilitaría la realización de notificaciones entre Estados y Organizaciones responsables en la materia.

sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3 a 14 de junio de 1992, doc. NN.UU. A/CONF.151/26 (vol.1), de 12.8.1992.

¹³²² Artículo 6, apartado 1.

¹³²³ Véanse sus artículos 12 y ss. y específicamente en relación con emergencias, el artículo 28, apartado 2.

634. Por su parte, distintos tratados han recogido mecanismos de notificación en relación con la contaminación medioambiental. De este modo, la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, impone la obligación de notificar una contaminación inminente o producida, no restringida a los Estados parte, sino a quienes «puedan resultar afectados por esos daños» incluyendo a OO.II. pertinentes¹³²⁴.

635. Además, el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990¹³²⁵, pese a que encuentra su fundamento en la precaución y prevención para evitar la contaminación, incluye medidas propias de la fase de preparación. De este modo, su artículo 4 establece distintos procedimientos de notificación en caso de que se produzca o pueda producirse una contaminación por hidrocarburos, así como las medidas que pueden adoptarse para responder a tal notificación. Este último instrumento se complementa con el *Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas*, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000¹³²⁶, obligando no sólo a los buques con pabellón del Estado parte, sino a éstos mismos, a notificar «a otros Estados cuyos intereses puedan verse afectados» los sucesos de contaminación de que conozcan¹³²⁷.

636. Los mecanismos de notificación urgente han sido recogidos con gran profusión en las normas internacionales destinadas a regular determinados tipos de catástrofes antrópicas, como los accidentes nucleares. En este espacio encontramos la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, adoptada el 26 de septiembre de

¹³²⁴ Artículo 198.

¹³²⁵ *U.N.T.S.* vol. 1891, núm. 32194, *B.O.E.* núm. 113, de 5.6.1995, entrada en vigor general y para España el 13.5.1995.

¹³²⁶ [Al Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990], entrada en vigor general y para España el 14.6.2007, *B.O.E.* núm. 201, de 23.8.2006.

¹³²⁷ Artículo 3, apartado 3.

1986¹³²⁸. Ésta establece la obligación de notificar cualquier accidente nuclear con posibilidad de producir un daño transfronterizo, directamente o por conducto del Organismo Internacional de la Energía Atómica¹³²⁹.

637. La obligación de notificación urgente también ha sido recogida a través de instrumentos de carácter bilateral. Éstos se han dedicado, bien expresamente a la notificación en casos de accidente nuclear o de otro tipo, bien a cuestiones transfronterizas¹³³⁰. Este deber también es recogido en el marco de acuerdos más amplios sobre cooperación y asistencia mutua en caso de accidentes¹³³¹. La incipiente actividad nuclear, dedicada en su mayoría a la generación de energía eléctrica, y las catástrofes o conatos de catástrofe que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo pasado (*Three Mile Island*, Chernóbil...) aumentaron la preocupación de las sociedades por un sector que hasta entonces gozaba de una inmaculada seguridad. Ello derivó en la adopción de acuerdos, generalmente, entre Estados limítrofes poseedores de este tipo de instalaciones, que aumentasen la seguridad y los mecanismos de preparación ante situaciones de emergencia o catástrofe¹³³². De este

¹³²⁸ Entrada en vigor general el 27.10.1986 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439, núm. 24404, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989.

¹³²⁹ Artículo 2, en relación con el artículo 1.

¹³³⁰ Como puede verse, v. gr. en la adopción del *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos*, 22 de noviembre de 1978; o del *Acuerdo de cooperación en materia de servicios de rescate en la zona fronteriza entre Finlandia y Noruega*, 16 de enero de 1986.

¹³³¹ Como en el caso del *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents*, de 1995.

¹³³² Como ejemplos paradigmáticos, cabe citar el *Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al intercambio de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado*, firmado entre Francia y Reino Unido el 18 de julio de 1983. Sin embargo, la cooperación entre Estados adyacentes ampliaría su ámbito de aplicación para regular diversas facetas de la gestión de catástrofes. Como ejemplo de estos acuerdos bilaterales pueden verse los *Acuerdos de Málaga de 2017* suscritos entre Francia y España, destinados directamente a la gestión de catástrofes o a regular aspectos tangenciales. Éstos se adoptaron en el marco de la XXV Cumbre España-Francia celebrada en la ciudad de Málaga el 20 de febrero de 2017 y en la que se alcanzaron los siguientes acuerdos y declaraciones bilaterales a nivel ministerial y de Secretarios de Estado: *Declaración de intenciones sobre la entrega, por parte de la República Francesa al Reino de España, de efectos incautados en casos en los que está implicada la organización terrorista ETA*; *Declaración de intenciones entre el Ministro del Interior de la República francesa y el Ministro del Interior del Reino de España relativa al refuerzo de la Cooperación franco-española en materia de lucha contra la droga*; *Acuerdo administrativo entre el Ministro del Interior de la República francesa*

modo, pueden verse acuerdos que recogen la obligación de notificación urgente en caso de que uno de los Estados signatarios sufra un accidente nuclear¹³³³; y que en algún supuesto incluye el intercambio de información sobre las instalaciones nucleares¹³³⁴.

638. También se pueden observar acuerdos con vocación más general en cuanto al evento en cuestión. Así, nos encontramos con el *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias*, hecho en Helsinki el 9 de agosto de

(Dirección General de Seguridad civil y Gestión de Crisis) y el Ministro del Interior del Reino de España (Dirección General de Protección Civil y Emergencias) sobre asistencia y ayuda de emergencia en zonas fronterizas; Acuerdo entre el Gobierno de la República francesa y el Gobierno del Reino de España relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales; Acuerdo de Cooperación técnica entre el Gobierno de la República francesa y el Gobierno del Reino de España sobre el traslado de cadáveres por vía terrestre; Declaración conjunta del Gobierno de la República Francesa y del Gobierno del Reino de España sobre una estrategia europea para la Cultura en la era digital y sobre la reforma del marco de la propiedad intelectual; Marco de Cooperación entre el Secretario de Estado de Deporte de la República Francesa y el Ministro de Educación, Cultura y Deporte del Reino de España en el ámbito del Deporte; Acuerdo Marco entre el Centre national d'études spatiales y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial relativo a una cooperación reforzada en el ámbito de las actividades espaciales; Convenio entre la Conferencia de Presidentes de Universidades (CPU), la Conferencia de Directores de escuelas de ingeniería francesas (CDEFI) y la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE) para el establecimiento de los órganos de Gobierno de la Universidad franco-española (UFRES); Conclusiones en materia de Energía; vid. sobre la cumbre <https://es.ambafrance.org/XXV-Cumbre-Hispano-Francesa-Malaga-20-de-febrero-de-2017>; y <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/200217cumbreespanafrancia.aspx>.

Directamente relacionado con la gestión de catástrofes o aspectos colaterales se encuentran el *Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa sobre el traslado de cadáveres por vía terrestre*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor el 21.2.2017, B.O.E. núm. 59, de 10.3.2017; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, B.O.E. núm. 60, de 11.3.2017; y el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor el 20.2.2017, B.O.E. núm. 60, de 11.3.2017.

¹³³³ Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986.

¹³³⁴ Agreement on early notification of a nuclear accident and exchange of information concerning the operation and management of nuclear facilities, de 1987; Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, de 26 de septiembre de 1990; o el Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on early warning of nuclear disaster and on exchange of information on nuclear plants, hecho en Moscú el 25 de octubre de 1998.

1994¹³³⁵. En este caso, se establece la obligación de pronta notificación en caso de catástrofe¹³³⁶, en los siguientes términos:

«The contracting parties shall notify one another, without delay and using the stipulated channels, of such disasters in their respective areas that have or may have detrimental consequences in the other contracting party's territory.

The notification shall contain information on the nature of the disaster and its scene, as well as on the measures which have been taken or shall be taken in and outside the disaster area, and on other relevant circumstances. This information shall also be supplied on the development of the situation»¹³³⁷.

639. En el seno de la Unión Europea, la notificación urgente en caso de catástrofe se contempla en la actualidad dentro del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. En la gestión de catástrofes, el Mecanismo contempla dos tipos de comunicaciones por parte de un Estado Miembro afectado: la notificación de catástrofe a los EE.MM y a la Comisión Europea (artículo 14), y la solicitud de ayuda (artículo 15), que será analizada *infra* en el epígrafe dedicado a la fase de respuesta. Respecto de la primera, se plantea para situaciones de catástrofe o catástrofe inminente, pero que suponga una afección a otros Estados miembros. En estos casos, se notificará sin demora a los EE.MM. que puedan verse afectados, y a la Comisión, si los efectos son especialmente importantes. Estas notificaciones se realizarán utilizando el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia¹³³⁸.

¹³³⁵ *Agreement by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences*, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148838.pdf>.

¹³³⁶ Definido por el propio Acuerdo de manera amplia como «a disaster is understood to be an industrial accident, an explosion, a fire, a cave-in, an earthquake, a flood, or another comparable event or natural catastrophe, which causes or may cause injury or damage to people, property or the environment»; artículo 1, párr. 1.

¹³³⁷ Artículo 6 del *Agreement by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences*, de 1994.

¹³³⁸ Artículo 14, apartado 3.

640. En otro orden de cosas, cabe señalar que esta obligación de carácter procedimental¹³³⁹ de notificar de manera urgente la producción de una catástrofe o un evento perjudicial ya fue analizado por la C.D.I. en su proyecto de artículos *sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, adoptado en 2001¹³⁴⁰. En este caso, la Comisión indicó en el marco de la evaluación de riesgo que debe realizar un Estado para autorizar la realización en su jurisdicción de una actividad peligrosa (Proyecto de artículo 7), que

«[Si] existe un riesgo de causar daño transfronterizo sensible, el Estado de origen deberá hacer la oportuna notificación del riesgo y de la evaluación al Estado que pueda resultar afectado y le transmitirá la información técnica disponible y toda otra información pertinente[...]»¹³⁴¹.

641. Este deber ha sido, además, reconocido en resoluciones judiciales y arbitrales desde antaño, como en el *asunto del Lago Lanós*¹³⁴², o por la C.I.J. en el asunto del Estrecho de Corfú¹³⁴³. En este último la Corte reconoce la existencia de una obligación que incumbe a los Estados de informar a otros Estados respecto de los posibles peligros en su jurisdicción¹³⁴⁴.

642. Sin embargo, y como corolario de lo anterior, puede señalarse la amplia dispersión y fragmentación de los distintos sistemas multilaterales y bilaterales establecidos respecto de la notificación. No existe un procedimiento uniforme, sino que variará en función del instrumento, el sujeto obligado a notificar y el destinatario de la

¹³³⁹ Véase sobre la misma TAKAMURA, Y., «Release...», *op. cit.*, pp. 104-107.

¹³⁴⁰ Reproducido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/56/10, pp. 410 y ss.

¹³⁴¹ Proyecto de artículo 8, apartado 1.

¹³⁴² *Vid. Affaire du lac Lanoux (Espagne/France)*, 16 de noviembre de 1957, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 310, párr. 17.

¹³⁴³ *Vid. Affaire du Déroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949*, p. 22.

¹³⁴⁴ *Vid.* en este mismo sentido, TAKAMURA, Y., «Release...», *op. cit.*, p. 104.

notificación, el ámbito de la catástrofe o emergencia, así como el contenido de la información.

2.2.2. Creación y/o fortalecimiento de capacidades de respuesta

643. Otra de las medidas que se establecen en la fase de preparación de catástrofes es la creación y mantenimiento de capacidades permanentes de respuesta a catástrofes¹³⁴⁵. Estas capacidades están integradas por

«Todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia»¹³⁴⁶.

644. Por tanto, como dijimos previamente¹³⁴⁷, se trata de los medios materiales y humanos –que incluyen los conocimientos, habilidades, materiales, estructuras, vehículos y equipamientos–, puestos a disposición para la gestión de las catástrofes.

645. Estos recursos deben gozar de una serie de características para poder desempeñar una adecuada gestión de catástrofes. Por un lado, deben poseer el carácter de permanentes, es decir, deben consistir en

¹³⁴⁵ Conocidas bajo distintas denominaciones, entre otras, «personal de socorro», «equipo y suministros de socorro», «artículos de socorro» (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 41; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, pp. 30-31), «medios de intervención» o «unidades de intervención» (*Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, entrada en vigor el 1.9.1992, B.O.E. núm. 181, de 30.7.1981, U.N.T.S. vol. 1689, núm. 29123), «servicio de protección civil» o «unidad de protección civil» (*Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 1).

¹³⁴⁶ Vid. en *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 12. En un sentido muy similar vid. la definición de *resiliencia* en ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES/ NACIONES UNIDAS, *Vivir... op. cit.*, p. 17.

¹³⁴⁷ Véanse párrafos 81 y 82 de este trabajo.

personal y equipo preestablecido (de ahí su incorporación en la fase de preparación) antes de la producción de la catástrofe. Por otro, y aunque su principal misión sea la de hacer frente a la asistencia de urgencia durante y tras la catástrofe, también pueden establecerse para desempeñar labores preventivas y de mitigación¹³⁴⁸. Todo ello bajo la exigencia general de coordinación de las tareas.

646. A continuación se analizarán las distintas reglas que establecen la creación de tales capacidades, su contenido y los distintos mecanismos para su mejora y perfeccionamiento, recogidos en instrumentos internacionales relacionados con las catástrofes.

647. Respecto de su creación, son varios los acuerdos tanto multilaterales como bilaterales que incluyen disposiciones en este sentido. En algunos casos las capacidades están enfocadas a labores de prevención, tales como el estudio y documentación de fenómenos¹³⁴⁹, y en otros, al establecimiento propiamente de equipos de asistencia. En este último supuesto encontramos la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, que impone el deber de los Estados partes de poner a disposición capacidades tanto humanas como materiales para la prestación de asistencia en caso de emergencia nuclear o radiológica¹³⁵⁰. En términos similares se recoge en el Convenio de Londres de 1990¹³⁵¹, en el que las partes se obligan a establecer planes de emergencia en los buques que enarbolan su pabellón para casos de

¹³⁴⁸ Como, por ejemplo, acordonar una zona donde exista riesgo de desprendimientos.

¹³⁴⁹ Como ocurre respecto de la Organización Internacional de Protección civil, cuya *Constitución* establece el deber de la Organización de crear y mantener servicios técnicos para la realización de estudios e investigaciones (*vid. Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966, Artículo 2 f); el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, que permite la creación de una lista de expertos independientes; artículo III c) y IV.

¹³⁵⁰ Artículo 4, apartado 4.

¹³⁵¹ *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990.

contaminación¹³⁵², así como sistemas nacionales y regionales de preparación¹³⁵³. Es en el marco de estos sistemas de preparación donde se recoge la creación de capacidades a través de «equipos preemplazados»¹³⁵⁴. En otros supuestos, se incorpora la obligación de adoptar disposiciones de carácter legislativo o reglamentario por parte de los Estados partes que introduzcan medidas de preparación¹³⁵⁵. Por su parte, el Convenio de Tampere establece la obligación de cooperación «para facilitar la utilización de los recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes»¹³⁵⁶. Esta cooperación se realizará entre los Estados Partes en el convenio y OO.II. así como «entidades no estatales»¹³⁵⁷.

648. A nivel regional, entre otros,¹³⁵⁸ destacan dos sistemas que han regulado con detalle el establecimiento de capacidades de respuesta a catástrofes: por un lado, el *ASEAN Standby Arrangements for Disaster Relief and Emergency Response*, establecido en el marco de la A.S.E.A.N., y por otro, la *Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias* (C.E.R.E.), en el seno del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea. Sendos ejemplos constituyen un avanzado nivel de compromiso por parte de los Estados partes en los respectivos sistemas, al crear un mecanismo para el establecimiento de capacidades permanentes en un ámbito supranacional.

¹³⁵² Artículo 3.

¹³⁵³ Artículo 6.

¹³⁵⁴ Artículo 6, apartado 2 a).

¹³⁵⁵ *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 3, apartado 4.

¹³⁵⁶ Artículo 3, apartado 1.

¹³⁵⁷ Definidas en el artículo 1, apartado 11 como «toda entidad, distinta del Estado, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, interesada en la mitigación de las catástrofes y en las operaciones de socorro o en el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro».

¹³⁵⁸ *Vid. el Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*, hecho en Kiruna el 15 de mayo de 2013, disponible en https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/EDOCS-2068-v1-ACMMSE08_KIRUNA_2013_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_signedAppendices_Original_130510.PDF?sequence=6&isAllowed=y, artículo 4.

649. El *Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia* de 2005, junto con otras medidas de preparación¹³⁵⁹, crea las capacidades permanentes de la A.S.E.A.N., proveyendo de recursos materiales y humanos para la respuesta a catástrofes. Se establece sobre la base de aportaciones voluntarias de los Estados partes, y deben ser catalogados por el *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Centre)*¹³⁶⁰. Estas capacidades estarán compuestas por:

- «a. emergency response/search and rescue directory;
- b. military and civilian assets;
- c. emergency stockpiles of disaster relief items; and
- d. disaster management expertise and technologies»¹³⁶¹.

Además, se establece la obligación de actualización, cuando sea necesaria, de los bienes asignados por los Estados partes; y dicha actualización, deberá ser notificada para su conocimiento a las restantes partes y al AHA Centre¹³⁶².

650. En el sistema europeo, se creó en el marco del M.P.C.U. la capacidad europea de respuesta a emergencias¹³⁶³ con el objetivo de mejorar la asistencia de urgencia. La C.E.R.E. se compone de expertos y de las capacidades asignadas voluntaria y previamente por los EE.MM. participantes del M.P.C.U. Además, la Comisión Europea establece los «objetivos de capacidad», esto es, la tipología y el número de capacidades necesarias en función de los riesgos detectados e informados por los EE.MM. sobre la base de sus evaluaciones de

¹³⁵⁹ *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientian (Laos) el 26 de julio de 2005, artículos 4.a) y 8. Este acuerdo se complementa con el *Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management*, firmado en Bali el 17 de noviembre de 2011, entró en vigor el 7.4.2014, disponible en: <http://agreement.asean.org/media/download/20140814092954.pdf>.

¹³⁶⁰ Este Centro fue propuesto en el Acuerdo de Vientiane de 2005, conteniendo su Anexo una primera regulación, que finalmente fue completada con el Acuerdo de Bali de 2015.

¹³⁶¹ Artículo 9, apartado 1.

¹³⁶² Artículo 9, apartado 2.

¹³⁶³ Artículos 11 y 12 de la Decisión 1313/2013/UE.

riesgo¹³⁶⁴. Del mismo modo se establece que las capacidades comprometidas por uno o varios EE.MM. estarán a disposición tanto para uso nacional en el Estado que las facilitó, como para su uso a través del Mecanismo, previa solicitud a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (C.C.R.E.). Por tanto, las capacidades quedan siempre a disposición del Estado miembro que las facilita, de hecho, será éste quien decida en última instancia su uso¹³⁶⁵.

651. En cuando al contenido o calidad de las capacidades establecidas, los arreglos convencionales suelen ser extremadamente ligeros. No se ofrecen detalles respecto de la tipología, cantidad o calidad de que deben gozar los bienes materiales o personales. Una cláusula típica es la incluida en el convenio entre Finlandia y Rusia al indicar que «The relief teams shall have sufficient equipment for independent operation in the disaster área»¹³⁶⁶. Si suele incluirse, además, la expresión de que los medios *se establecerán dentro de las posibilidades de los Estados*, por lo que serán éstos los que determinen con base en su propio criterio los elementos exactos de estos recursos, con el único requisito que impone el respeto al principio de cumplimiento de buena fe de sus obligaciones. En determinados casos, se regulan las capacidades específicas para un tipo de catástrofe determinado, como pueden ser los

¹³⁶⁴ Vid. artículo 11, apartado 2, en relación con el artículo 6.

¹³⁶⁵ Artículo 11, apartado 7. Sin embargo, en principio, salvo que lo notifique con anterioridad, una vez solicitadas las capacidades a través del M.P.C.U. para una emergencia concreta, sólo podrá negarse su uso por el Estado en los casos de emergencia interna, fuerza mayor o motivos graves excepcionales. En el caso de que ya se estén utilizando estas capacidades, el Estado Miembro puede retirarlas, pero sólo en los supuestos que acabamos de exponer. En este sentido, se puede hablar por tanto, de una disponibilidad cuasi-absoluta de las capacidades por parte del Estado que las proporcionó. Éste nunca perderá el ejercicio soberano sobre las mismas. Incluso, seguirá manteniendo el mando y control una vez desplegadas sobre el terreno.

¹³⁶⁶ *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias [AGREEMENT by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences]*, hecho en Helsinki el 9 de agosto de 1994, artículo 9. En sentido similar, *Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine*, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995, artículo 5; igualmente, el *Agreement of Joint Control of Forest Fire Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Russian Federation*, firmado en Moscú el 26 de junio de 1995, artículo IV, apartado 2.

incendios forestales¹³⁶⁷, la contaminación¹³⁶⁸, o el empleo conjunto de ambulancias aéreas¹³⁶⁹.

652. Respecto de la C.E.R.E. en el seno de la U.E., la Comisión tiene encomendada la función de establecer los requisitos de calidad de las capacidades, basándose para ello en normas internacionales¹³⁷⁰. Un elemento a señalar es la fórmula de revisión que establece el Mecanismo respecto de la C.E.R.E., para la subsanación de carencias de capacidad de respuesta¹³⁷¹. Para evitar que la C.E.R.E. tenga déficit en los objetivos de capacidad (capacidades clave) la Comisión realizará evaluaciones cada dos años¹³⁷² y señalará, en el caso de existir, las carencias importantes. Tras ello, estudiará si los EE.MM. disponen de

¹³⁶⁷ Vid. *Convenio sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios*, firmado en Santiago el 20 de diciembre de 1961; *Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Française sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours luxembourgeois et français*, hecho en París el 10 de diciembre de 1962, publicado en *MEMORIAL Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A –Núm. 8, de 9.2.1963 y *J.O.R.F.* du 6 février 1963, p. 1212; *Convenio de Lisboa de 31 de marzo de 1980, de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles*, B.O.E. núm. 123, de 22.5.1980; *Agreement of Joint Control of Forest Fire Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Russian Federation*, firmado en Moscú el 26 de junio de 1995; *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of Burkina Faso regarding Finnish support to the management of bush fires*, hecho en octubre de 1998; *Wildfire Protection Agreement between the Department of the Interior and the Department of Agriculture of the United States of America and the Secretariat of Environment, Natural Resources, and Fisheries of the United Mexican States for the Common Border*, firmado en Ciudad de México el 4 de junio de 1999, Estados Unidos-México, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148820.pdf>; *Protocolo Adicional sobre ayuda mutua en caso de incendios forestales en zonas fronterizas*, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia mutua en materia de protección civil hecho en Évora el 9 marzo 1992, firmado en Figueira da Foz el 8 de noviembre de 2003; *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, B.O.E. núm. 60, de 11.3.2017.

¹³⁶⁸ *Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico Nordeste contra la polución*, hecho en Lisboa el 17 de octubre de 1990, artículo 4; *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, artículo 6.

¹³⁶⁹ *Agreement between the Republic of Hungary and the Republic of Austria on the facilitation of the ambulance, search and rescue flight operations*, firmado en Budapest el 23 de junio de 1993, el intercambio de notas sobre la aprobación se realizó el 8 de agosto de 1995, Austria-Hungría, entrada en vigor el 1.11.1995, Decreto del Gobierno núm. 59/1997 (IV.18) sobre la entrada en vigor del acuerdo, disponible en https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700059.KOR (sólo en húngaro); referencia en <https://ais-en.hungarocontrol.hu/aip/2017-06-22/2017-06-22-AIRAC/html/eAIP/LH-GEN-1.6-en-HU.html>.

¹³⁷⁰ Artículo 11, apartado 3.

¹³⁷¹ Artículo 12.

¹³⁷² Con información al Parlamento Europeo, art. 12.4.

capacidades para subsanar estas carencias y en caso afirmativo, los alentará para que pongan sus medios a disposición de la C.E.R.E.

653. En cuanto a la mejora de las capacidades de gestión, éstas pueden llevarse a cabo a través de distintas acciones, tales como la formación y el entrenamiento. En este último caso, algunos instrumentos recogen la posibilidad de realización de maniobras o ejercicios conjuntos entre el personal de los distintos Estados participantes¹³⁷³, el intercambio de expertos¹³⁷⁴, o la creación de comités conjuntos¹³⁷⁵. Del mismo modo, esta mejora de las capacidades a través de la formación guarda estrecha relación con las normas que recogen algunos textos en los que, sin establecer capacidades de gestión, sí regulan la posibilidad de cooperación en materia de asesoramiento técnico a través del intercambio de expertos o de informaciones¹³⁷⁶. En este último caso puede verse el Convenio de Tampere que recoge la realización de ejercicios de entrenamiento y de cursos¹³⁷⁷ para la mejora de la gestión de catástrofes. Todos ellos se enmarcan en los distintos acuerdos suscritos para la cooperación

¹³⁷³ *Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine*, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995, artículo 13.c); *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999, artículo 4; *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*, hecho en Puerto Iguazú el 7 de julio de 2004, reproducida en Decisiones del Consejo del Mercado Común, doc. MERCOSUR/CMC/DEC. núm. 14/04, Anexo, disponible en http://www.mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/1/File/normativa/mercosur/Dec1404_protocolo_emergencias.pdf, artículo 3.

¹³⁷⁴ *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, firmado en París el 25 de mayo de 1998, artículo 3.

¹³⁷⁵ *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en casos de desastres naturales*, hecho en México el 15 de enero de 1980; entrada en vigor provisional el 15.1.1980, y definitiva el 18.3.1981, U.N.T.S. vol. 1241 núm. 20171, p. 207. [Sustituido por el Acuerdo de 23 de octubre de 2008].

¹³⁷⁶ Vid. por ejemplo, el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil*, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992, que establece como medio de cooperación científica y técnica en materia de protección civil la realización de programas y proyectos conjuntos (artículo 1, apartado 4).

¹³⁷⁷ Artículo 3, apartado 5.

técnica en materia de catástrofes, entre los que destacan los de ámbito bilateral¹³⁷⁸.

¹³⁷⁸ Entre los distintos acuerdos bilaterales que establecen el intercambio de información entre las autoridades de las Partes con el objetivo de la cooperación técnica en materia de catástrofes pueden verse: el *Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes*, Bélgica – Países Bajos, hecho el 14 de noviembre de 1984, U.N.T.S. vol. 1526, núm. 26466; el *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, 16 de mayo de 1985, Dinamarca-República Federal de Alemania, U.N.T.S. Vol. 1523, núm. 26375; el *Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986; el *Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, entrada en vigor 28.12.1992, publicado en B.O.E. núm. 45, de 22.2.1993; el *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, entrada en vigor el 1.9.1992, B.O.E. núm. 181, de 30.7.1981, U.N.T.S. vol. 1689, núm. 29123; el *Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany on mutual assistance in the event of a major disasters and serious accidents*, hecho en Salzburgo el 23 de diciembre de 1988; el *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil*, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992, España-Portugal, entrada en vigor el 2 de julio de 1993; publicado en España en el B.O.E. núm. 175, de 23.7.1993 y en Portugal en el *Diário Da República* n.º 29, Série I-A, de 18.12.1992; el *Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, de 16 de septiembre de 1992*, Francia-Italia, U.N.T.S., vol. 1962, núm. 33532; el *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on mutual assistance in case of natural disasters and big accidents*, hecho en Moscú el 16 de diciembre de 1992; el *Agreement between the Republic of Austria and the Principality of Liechtenstein on mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 23 de septiembre de 1994, Austria-Liechtenstein, entrada en vigor 1.1.1996, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 758, de 21.11.1995; el *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents*, hecho el 26 de junio de 1995; el *Agreement between the Republic of Austria and Hungary on mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 26 de abril de 1996; el *Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Slovenia on the cooperation of prevention and mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 28 de junio de 1996, Austria-Eslovenia, entrada en vigor 1.7.1998, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 87, de 3.6.1998; el *Contract between the Republic of Austria and the Slovak Republic on the cooperation and mutual assistance in case of disasters*, firmado el 11 de junio de 1997, Austria-Eslovaquia, entrada en vigor 1.11.1998, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 155, de 2.10.1998; el *Contract between the Republic of Austria and the Czech Republic on mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 14 de diciembre de 1998, Austria-República Checa, entrada en vigor el 1.11.2000, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 215, de 19.12.2000; el *Agreement between the Republic of Austria and the Swiss Confederation on mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 22 de marzo de 2000, Austria-Suiza, entrada en vigor 1.3.2002, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 29, de 19.2.2002; el *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, Grecia-Rusia, entrada en vigor el 19.5.2002, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC064829, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC064829/>; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000; el *International Agreement between the US Department of the Interior, Bureau of Land Management, US Department of Agriculture, Forest Service for the National Multi-Agency Coordination Group for and on behalf of the Government of the United States of America and the Secretary of the Department of Natural Resources and Environment for itself and as agent of the Crown in the right of each Australian State and*

2.2.3. Otras medidas: creación de planes de emergencia

654. Junto con las medidas principales que acabamos de analizar, los instrumentos internacionales –entre los cuales juegan un papel relevante los acuerdos administrativos, cuya naturaleza jurídica resulta controvertida en la actualidad¹³⁷⁹– en materia de preparación frente a

Territory and the Crown in the right of New Zealand, [to facilitate mutual assistance in wild land firefighting], de 1 de agosto de 2000, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos de América, Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC030428, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC030428/>; el *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos*, de 6 de abril de 2000; el *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos*, de 19 de julio de 2002; el *Agreement between the Republic of Austria and the Hashemite Kingdom of Jordan on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents*, hecho el 13 de marzo de 2004, Austria-Jordania, entrada en vigor 1.5.2005, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 119, de 12.7.2005, disponible en http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/files/BGBLA_2005_III_119.pdf; el *Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Croatia on mutual assistance in case of disasters or serious accidents*, firmado el 17 de septiembre de 2004, Austria-Croacia, entrada en vigor 1.8.2006, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 131, de 31.7.2006; el *Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en caso de desastres o accidentes graves*, hecho en Viena, el 27 de enero de 2010, entrada en vigor 1.7.2011, U.N.T.S. vol. 48807 (textos originales en alemán y albanés); el *Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Moldova on mutual assistance in case of natural or technological disasters and cooperation with respect to their prevention*, firmado el 8 de octubre de 2012, Austria-Moldova, entrada en vigor 1.10.2013, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 226, de 13.8.2013; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor el 20.2.2017, B.O.E. núm. 60, de 11.3.2017; o el *Acuerdo Administrativo entre el Ministro del Interior del Reino de España (Dirección General de Protección Civil y Emergencias) y el Ministro del Interior de la República Francesa (Dirección General de Seguridad Civil y Gestión de Crisis) sobre asistencia y ayuda de emergencia en zonas fronterizas*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, B.O.E. núm. 61, de 13.3.2017. A los anteriores cabría añadir otros, como el *Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España*, de 25 de septiembre de 1997; el *Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos*, de 1997; o el *Protocol of Intentions between the Federal Emergency Management Agency and the Ministry of Defense of the Republic of Poland on cooperation in natural and man-made technological emergency prevention and response*, firmado en Varsovia el 9 de mayo de 2000, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I492EN.pdf>.

¹³⁷⁹ Como ya apuntáramos en este trabajo *supra* párrafos 465 a 469, junto con los tratados internacionales tal y como son definidos y regulados en el Convenio de Viena de 1969, en la práctica internacional actual nos encontramos con otros dos grandes grupos de acuerdos cuya naturaleza jurídica sigue planteando cuestiones en el seno de la doctrina: los «acuerdos no normativos» y los «acuerdos internacionales administrativos» o «acuerdos administrativos». En el caso de España, tales instrumentos

catástrofes recogen otras acciones relacionadas, tales como el establecimiento de planes de emergencia o la educación y concienciación de la sociedad para poder hacer frente con mayor conocimiento a situaciones catastróficas. Éstas pueden dividirse en función de que el destinatario sea la propia sociedad o las Administraciones Públicas¹³⁸⁰. Así, en el primer caso, se encuentran medidas tales como la sensibilización, la advertencia¹³⁸¹ o la educación de la población; mientras que las Administraciones Públicas son las destinatarias de la producción de *planes de emergencia*¹³⁸².

han sido expresamente regulados mediante la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, *de Tratados y otros Acuerdos Internacionales* (B.O.E. núm. 288, de 28.11.2014). De este modo, y centrándonos en los acuerdos administrativos como los firmados entre España y Francia el 20 de febrero de 2017, cabe apuntar la deficiente técnica empleada en su formulación. Y ello debido a que, junto con los interrogantes que supuso la reglamentación de este tipo de acuerdos por la Ley 25/2014 (como la participación de entidades infraestatales —con la incertidumbre que ello puede generar en materia de responsabilidad internacional—, la opacidad del proceso de elaboración [planteados por GONZÁLEZ VEGA, J.-A., «Artículo 2. Definiciones», en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-Hochleitner, J. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados...* op. cit., pp. 104-107] o, inclusive, la falta de publicidad de algunos de éstos que puede hacer imposible el conocimiento de su existencia), la formulación de tales acuerdos en la redacción publicada en el B.O.E. supone: 1) que en la práctica funcionan como tratados de ejecución de un tratado internacional preexistente; 2) que pese a la calificación de la Secretaría General Técnica del M.A.E.C. de los tres acuerdos como administrativos, sólo en uno de ellos (el referido a la asistencia y ayuda de emergencia en zonas fronterizas) indica en su título tal naturaleza; 3) todos salvo el indicado anteriormente se formulan como acuerdos «entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa», inclusive uno de ellos (el versado sobre el traslado de cadáveres) es firmado en nombre del Gobierno del Reino de España cuando su redacción debería reflejar su carácter ministerial. Todo lo anterior no deja sino abierta la puerta a interrogantes respecto de la praxis internacional referida a los acuerdos internacionales administrativos y a su verdadera naturaleza jurídica diferenciada —o no— de los acuerdos internacionales regulados por el Derecho Internacional. Sobre estas cuestiones en el ámbito español pueden verse, entre otros, REMIRO BROTONS, A., «De los tratados a los acuerdos no normativos», en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *La celebración de tratados internacionales por España*, 1990, pp. 23-48; FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «Parliamentary Control of “Other International Agreements” in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)», en *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18 (2013-14), pp. 61-86; PASTOR PALOMAR, A., «Tipos de Acuerdos internacionales celebrados por España al hilo del proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de noviembre de 2013», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXVI, núm. 1 (2014), pp. 334-335; así como a nivel general la ya mencionada obra de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-Hochleitner, J. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados...* op. cit., y particularmente pp. 791-831.

¹³⁸⁰ COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 276.

¹³⁸¹ Conocidas en inglés como *awareness* (sensibilización) y *warning* (advertencia); vid. ibíd., pp. 298-300 y 304-307, respectivamente. La distinción entre una y otra estriba en que la segunda está orientada a dar instrucciones de comportamiento que deben realizarse de inmediato (por ejemplo, una señal de evacuación), mientras que la primera se dedica a concienciar a la población de la importancia de las catástrofes y de las medidas para su gestión.

¹³⁸² Denominados en los círculos lingüísticos de habla inglesa como *Emergency Operations Plan* (o E.O.P.). Los E.O.P. han sido definidos como «a document that describes in intricate detail the people and agencies who will be involved in the response to hazard events (including disasters), the responsibilities and actions of these individuals and agencies, and when and where those responsibilities and actions will be called upon. It also describes how citizens and structures will be protected in the event of a disaster»; vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., pp. 276-277.

655. Referidos a éstos últimos, existen varios tratados que han recogido la obligación de las partes de crear planes para la gestión de catástrofes. Sin embargo, este deber ha sido modulado de muy diversas maneras, atendiendo a distintas fórmulas de redacción. Así, nos encontramos con el deber de elaborar programas o proyectos en el marco de la cooperación técnica bilateral¹³⁸³, el de implementar medidas para garantizar la asistencia mutua en caso de catástrofe¹³⁸⁴, la creación de comisiones conjuntas para la implementación de actividades¹³⁸⁵, o la cooperación entre dispositivos militares dedicados a situaciones de emergencia¹³⁸⁶.

¹³⁸³ Vid. por ejemplo, *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado ad referendum en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo IV; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Kazakhstan on cooperation to prevent industrial accidents, calamities and natural disasters*, hecho en Moscú el 28 de marzo de 1994, artículo 1; *Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine*, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995, artículo 13.

¹³⁸⁴ Vid. *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on mutual assistance in case of natural disasters and big accidents*, hecho en Moscú el 16 de diciembre de 1992, artículo 11.

¹³⁸⁵ *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Kazakhstan on cooperation to prevent industrial accidents, calamities and natural disasters*, hecho en Moscú el 28 de marzo de 1994, artículo 5; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, artículo 5; *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, artículo 5; *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, artículo 4; el grupo de trabajo bilateral establecido por la *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación en la administración de emergencias en casos de desastres naturales y accidentes*, hecho en Puerto Vallarta el 23 de octubre de 2008, artículo I.

¹³⁸⁶ Como ocurre con el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa en el ámbito de las Situaciones de Emergencia y de Protección y Seguridad Civiles*, hecho en Madrid el 28 de abril de 2009, entrada en vigor 25.8.2012, B.O.E. núm. 219, de 11.9.2012, dedicado a regir la cooperación entre la Unidad Militar de Emergencias de España y el Mando de Formaciones Militares de Seguridad Civil de Francia. Del mismo modo, España firmó con Portugal un convenio en materia de defensa que incluía dentro de las áreas de cooperación las referidas a emergencias y catástrofes; vid. *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación en materia de defensa*, hecho en Bayona el 22 de junio de 2015, entrada en vigor el 29.6.2017, B.O.E. núm. 292, de 1.12.2017, artículo 3, apartado 1 k).

656. Un tratado multilateral¹³⁸⁷ que incide con profusión en el establecimiento de planes de emergencia es la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, en cuyo artículo 8 establece la obligación de las partes de «establecer y mantener un sistema de preparativos de emergencia suficiente para hacer frente a los accidentes industriales», y cuyas medidas se individualizan en el Anexo VII de dicha Convención¹³⁸⁸.

657. Caben tres posibles formulaciones en los instrumentos internacionales respecto de los planes de emergencia: 1) se incluye un deber general de establecerlos, bien a través de la cooperación internacional, bien mediante cambios legislativos internos; 2) se incluye en el propio tratado; y 3) se establece en el tratado la obligación de crear el Plan y las características que debe contener.

658. Un ejemplo¹³⁸⁹ que auna las dos últimas opciones lo encontramos en el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, en cuyo artículo 5 establece el plan de actuación en caso de que se notifique una contaminación en el marco del convenio, y en su artículo 6 se establece la obligación de las Partes de crear planes de emergencia nacionales y regionales para supuestos de contaminación por hidrocarburos, indicando sus propiedades. Así las cosas, el Plan nacional de contaminación por hidrocarburos deberá

¹³⁸⁷ Véase otro ejemplo en la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, cuyo artículo 199 sobre Planes de emergencia contra la contaminación, dispone: «En los casos mencionados en el artículo 198, los Estados del área afectada, en la medida de sus posibilidades, y las organizaciones internacionales competentes cooperarán en todo lo posible para eliminar los efectos de la contaminación y prevenir o reducir al mínimo los daños. Con ese fin, los Estados elaborarán y promoverán en común planes de emergencia para hacer frente a incidentes de contaminación en el medio marino». Énfasis añadido.

¹³⁸⁸ Éstas incluirían, entre otras, la indicación de las funciones y responsabilidades organizativas, la descripción de las medidas o del equipo y recursos disponibles, así como medidas para garantizar la información y notificación del accidente a los interesados.

¹³⁸⁹ *Vid.* con la misma tendencia, en este caso, de ámbito bilateral, el *Wildfire Protection Agreement between the Department of the Interior and the Department of Agriculture of the United States of America and the Secretariat of Environment, Natural Resources, and Fisheries of the United Mexican States for the Common Border*, firmado en Ciudad de México el 4 de junio de 1999, artículo VII.

«incluir como mínimo»: la designación de las autoridades responsables de la gestión de la catástrofe así como los puntos de contacto. Del mismo modo, deberá contener

«a) un nivel mínimo de equipo preemplazado de lucha contra los derrames de hidrocarburos, en función de los riesgos previstos, y programas para su utilización;

b) un programa de ejercicios para las organizaciones de lucha contra la contaminación por hidrocarburos y de formación del personal pertinente;

c) planes pormenorizados y medios de comunicación para hacer frente a un suceso de contaminación por hidrocarburos. Tales medios estarán disponibles de forma permanente, y

d) un mecanismo o sistema para coordinar la lucha contra un suceso de contaminación por hidrocarburos, incluidos, si procede, los medios que permitan movilizar los recursos necesarios»¹³⁹⁰.

659. Todo ello sobre la base de la coordinación entre los distintos organismos que lo integren y teniendo en cuenta las directrices que emanen de la O.M.I.¹³⁹¹, responsable a nivel institucional en el marco del Convenio¹³⁹². A este respecto, traemos a colación la advertencia sobre la necesidad de coordinación entre los organismos que tienen encomendadas tareas sobre catástrofes emanadas desde 1980 en sede de NN.UU. y entre los organismos de la familia onusiana¹³⁹³. Igualmente se hace necesario que participen tanto en la elaboración de posibles estudios como en la puesta en práctica de medidas por parte de organizaciones a nivel local¹³⁹⁴.

¹³⁹⁰ Artículo 6, apartado 2.

¹³⁹¹ Artículo 6, apartado 1 b).

¹³⁹² Artículo 12.

¹³⁹³ Recomendación 1 de la reunión de expertos de la U.N.D.R.O. de 1979, *vid.* en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 30.

¹³⁹⁴ Recomendación 5 de la reunión de expertos de la U.N.D.R.O. de 1979, *vid.* en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 30.

660. En gran medida este tipo de actividades ha sido regulado y desarrollado en el marco de las legislaciones nacionales de los Estados, mediante la adopción de normas específicas sobre catástrofes¹³⁹⁵ o colateralmente al tratar otras cuestiones. De tal modo que nos encontramos con dos niveles de planes de emergencia: uno internacional (mundial o regional), recogido en los tratados internacionales, y otro nacional, establecido por las distintas legislaciones domésticas de los Estados. Sin embargo, éstos últimos actúan en aplicación de las disposiciones internacionales en la medida en que serán empleados, entre otras, para las circunstancias contempladas en las normas internacionales. Por lo tanto, y utilizando el ejemplo de la contaminación por hidrocarburos, encontramos el plan recogido por el Convenio de Londres de 1990, y conjuntamente, los planes que en su caso, adopten los Estados (nacional o regionalmente) para actuar en caso de contaminación por hidrocarburos, cerrando de este modo el ciclo de protección nacional-internacional. Ello no obstante, siendo conscientes de que la realidad de la práctica puede desvirtuar este afán de protección que choca con la inmovilidad o la deficiente aplicación de tales medidas.

661. Otra medida propia de la preparación, en estrecha relación con los planes de emergencia, es la indicación de los puntos de contacto o autoridades responsables. Resulta habitual la inclusión de esta información en el articulado de tratados de ámbito bilateral. Aspecto que, por otra parte, resultaría complicado encontrar en el texto de tratados multilaterales por su propia naturaleza. Así, a modo de

¹³⁹⁵ Así puede verse la *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*, J.O.R.F. n° 190, du 17 août 2004 [Texte modifié par : Ordonnance n° 2005-432 du 6 mai 2005 (JO n° 105 du 7 mai 2005) ; Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 (JO n° 302 du 30 décembre 2010); Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 (JO n° 167 du 21 juillet 2011) ; Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 (JORF n° 62 du 13 mars 2012); la *Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010*, Republic Act No. 10121, An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds therefor and for other purposes, publicada en *Official Gazette*, de 27 mayo 2010, disponible en: <http://www.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>; o la Ley 17/2015, de 9 de julio, del *Sistema Nacional de Protección Civil*, B.O.E. núm. 164, de 10.7.2015.

ejemplo, puede verse el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017¹³⁹⁶, que detalla los datos de los puntos de contacto donde deben dirigirse las peticiones de ayuda mutua y que incluye como Anexo el formulario de solicitud¹³⁹⁷.

662. Otro bloque de medidas se refiere a la concienciación y educación de la sociedad que puede verse afectada por una catástrofe. Ésta puede referirse a una cuestión particular, como pueden ser los incendios forestales¹³⁹⁸, o ser más general¹³⁹⁹. Las normas que contienen estas disposiciones suelen ser redactadas de forma muy general y serán los Estados a través de medidas internas los que realicen de manera efectiva una adecuada concienciación y educación de sus respectivas poblaciones.

2.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA PREPARACIÓN

663. Como muy bien señala JUSTE RUIZ¹⁴⁰⁰, la comunidad internacional se dio cuenta de la necesidad de abordar los fenómenos catastróficos mediante mecanismos de cooperación multilaterales, dada la exigua eficacia de las respuestas individuales¹⁴⁰¹. De este modo, desde la

¹³⁹⁶ Entrada en vigor el 20.2.2017, *B.O.E.* núm. 60, de 11.3.2017.

¹³⁹⁷ Artículo 3, apartado 3 y artículo 11.

¹³⁹⁸ Caso del *Agreement of Joint Control of Forest Fire Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Russian Federation*, firmado en Moscú el 26 de junio de 1995, artículo III, apartado 1.

¹³⁹⁹ *Vid. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la fédération de Russie, sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence*, firmado en Moscú el 18 de octubre de 1999, artículo 3; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, artículo 3.

¹⁴⁰⁰ *Vid. JUSTE RUIZ, J., «La seguridad...», op. cit., p. 27.*

¹⁴⁰¹ Siendo ejemplos de medidas poco efectivas las producidas en torno a los sucesos del *Torrey Canyon* en 1967 o Chernóbil en 1986. Actuaciones unilaterales por parte de los Estados afectados que sin embargo siguen encontrando reconocimiento en convenciones multilaterales como el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar*

década de los 80 del siglo pasado, se han ido estableciendo distintas estructuras institucionales con vocación de permanencia y dedicadas a la gestión de catástrofes. A continuación, se abordará el estudio de algunas de las más representativas incidiendo en su papel en aspectos propios de la preparación de catástrofes. Distinguiremos por un lado, las creadas en el seno de instrumentos multilaterales (mundiales o regionales) y por otro, el caso concreto de la U.E. y su Mecanismo de Protección Civil.

2.3.1. Estructuras en el marco de Convenciones multilaterales

664. Aquí encontramos distintas estructuras con vocación de permanencia dedicadas a tareas de preparación o respuesta a catástrofes que han sido establecidas en el marco de convenios multilaterales, generalmente, en el ámbito de la lucha contra la contaminación. Encontramos de este modo mecanismos creados para hacer frente a accidentes nucleares, contaminación en el ámbito marítimo, contaminación de aguas transfronterizas¹⁴⁰², y en materia de protección civil. Centraremos nuestra atención en algunos ejemplos concretos que hemos considerado más relevantes.

A. Organismo Internacional de la Energía Atómica

665. A través de distintos instrumentos, se ha dotado a la O.I.E.A.¹⁴⁰³ de determinadas funciones en el campo de la preparación en caso de

una Contaminación por Hidrocarburos, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 y el *Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos*, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973 (en materia de contaminación en alta mar), o la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (respecto de la contaminación de las zonas cubiertas de hielo en los límites de la zona económica exclusiva).

¹⁴⁰² Puede verse un análisis de las estructuras creadas específicamente para la protección del medioambiente en HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección...op.cit.*, pp. 32-37.

¹⁴⁰³ Regulada por su Estatuto de 23 de octubre de 1956, aprobado por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica; en vigor desde el 29 de julio de 1957, disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/statute_sp.pdf.

accidentes nucleares. De este modo, puede verse principalmente la regulación contenida en las convenciones sobre pronta notificación y asistencia de 1986¹⁴⁰⁴. En éstas se atribuye a la Organización la labor de apoyar, facilitar y promover la cooperación internacional entre Estados Parte¹⁴⁰⁵, sirviendo de punto de enlace e información para notificaciones urgentes¹⁴⁰⁶ así como en materia de asistencia, prestar apoyo en la elaboración de planes de emergencia, entre otros¹⁴⁰⁷.

666. También se establecen obligaciones para esta organización en el Acuerdo bilateral entre la O.I.E.A. y los países nórdicos de 1963¹⁴⁰⁸. Según éste, la Organización tiene funciones de prestación de asesoramiento sobre las medidas a adoptar en caso de accidente nuclear, y además, se establece su papel como coordinador de la prestación de asistencia¹⁴⁰⁹.

B. Organización Marítima Internacional

667. Otro ejemplo lo encontramos en la *Organización Marítima Internacional* (O.M.I.), como organismo especializado de las NN.UU. cuya función es la de velar por la seguridad de la navegación marítima y la prevención de contaminación del mar producida por buques¹⁴¹⁰.

¹⁴⁰⁴ *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, adoptada el 26 de septiembre de 1986 y *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986.

¹⁴⁰⁵ *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, Artículo 1, apartado 3.

¹⁴⁰⁶ *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, adoptada el 26 de septiembre de 1986, artículos 2 y 4.

¹⁴⁰⁷ *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, Artículo 5, letra b) punto i).

¹⁴⁰⁸ *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, Estados nórdicos y O.I.E.A., hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, entrada en vigor 17.6.1964, reproducido en doc. O.I.E.A. INFCIRC/49, de 8.11.1963.

¹⁴⁰⁹ Artículo II, apartado 1, letras a) y c).

¹⁴¹⁰ Creada en 1948 originariamente con el nombre de «Organización Consultiva Marítima Intergubernamental», hasta su cambio de denominación en 1982. El tratado por el que se crea la O.M.I. fue adoptado en Ginebra el 6 de marzo de 1948 y entró en vigor el 17.3.1958. Véase sobre esta Organización <http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx>, y sobre su Tratado constitutivo <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/Convention-on-the-International-Maritime-Organization.aspx>. Puede verse un listado de convenios adoptados en el marco de la O.M.I.

668. Tanto en el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, como en su *Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas*, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000, se establece la obligación de colaborar en el seno de la O.M.I. para la preparación en materia de catástrofes producidas por contaminación por hidrocarburos¹⁴¹¹. Además, se establecen de forma expresa determinadas funciones y actividades en el campo de la información, educación, formación, y cooperación y asistencia técnica¹⁴¹².

669. Igualmente, será otra de las grandes convenciones multilaterales, la que se sirva de esta Organización en materia de preparación de catástrofes. Así, el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, recoge la posibilidad de consultar a expertos independientes proporcionados por ésta¹⁴¹³.

C. Organización Internacional de Protección Civil

670. Al igual que en la fase preventiva, encontramos en la O.I.P.C. un ejemplo de organismo permanente dedicado a tareas en materia de preparación en materia de catástrofes. En este caso, en su

sobre seguridad y protección marítimas en
<http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/Default.aspx>.

¹⁴¹¹ Artículos 6 y 7, del Convenio de 1990.

¹⁴¹² Artículo 12.

¹⁴¹³ Artículo III y IV. Nótese que en la redacción de este tratado se emplea la denominación antigua de la O.M.I. (*Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima*).

Constitución¹⁴¹⁴ se le atribuyen determinadas tareas en ámbitos como la formación, investigación y estudio, o la colaboración técnica¹⁴¹⁵.

671. No obstante, esta Organización goza de funciones limitadas al favorecimiento de la cooperación internacional, así como la asistencia técnica. Y resulta destacable como, ni en la propia Constitución, ni en el marco de su principal convención, el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* de 2000, se recojan desarrollos institucionales más allá de la propia estructura administrativa que sustente su sede ginebrina.

D. Otros organismos permanentes

672. Del mismo modo, a nivel regional, se han establecido organismos para la preparación en caso de catástrofe. Así, en el *Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico Nordeste contra la polución*, hecho en Lisboa el 17 de octubre de 1990, se crea un Centro Internacional «cuyo fin es asistir a los Estados Partes para responder rápida y eficazmente a los incidentes de contaminación»¹⁴¹⁶.

2.3.2. Estructuras en el seno del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

673. Junto con otros sistemas regionales como el de la ASEAN¹⁴¹⁷, en el marco de la U.E se han adoptado una serie de arreglos institucionales en materia de preparación de catástrofes. Así, en el

¹⁴¹⁴ *Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966.

¹⁴¹⁵ Artículo 2.

¹⁴¹⁶ Artículo 18.

¹⁴¹⁷ En cuyo seno se crea el AHA Centre, con base en Yakarta (Indonesia) y regulado por la Convención de Vientiane de 2005.

marco del M.P.C.U. se ha creado el *Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias* (C.C.R.E.), para la preparación y respuesta ante estos fenómenos.

674. El C.C.R.E. supone uno de los grandes avances que trae consigo el nuevo Mecanismo respecto de su antecesor comunitario. Se trata de un centro de coordinación y vigilancia en tiempo real de 24 horas durante los 7 días de la semana, dependiente de la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea¹⁴¹⁸. Desde este centro se coordina la respuesta del M.P.C.U. en caso de que se produzca una catástrofe, dentro o fuera de las fronteras de la Unión. El C.C.R.E. sustituye al antiguo Centro de Información y Vigilancia (en inglés M.I.C.¹⁴¹⁹). Entre sus funciones se encuentran la de recopilar análisis sobre catástrofes en tiempo real, llevar a cabo una respuesta coordinada con un uso eficiente de las capacidades y recursos, unificando las solicitudes de asistencia con las capacidades disponibles. El Centro sigue empleando el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia¹⁴²⁰, al igual que hiciera el anterior Mecanismo comunitario¹⁴²¹, como canal centralizado de comunicación entre el Centro y los puntos de contacto de los Estados Miembros.

675. También se establecen funciones de la Comisión europea en la planificación de operaciones de respuesta de forma conjunta con los EE.MM., que se realizarán mediante «la formulación de situaciones hipotéticas de respuesta ante catástrofes, la cartografía de los medios y la elaboración de planes para el despliegue de capacidades»¹⁴²².

676. A este respecto, debe señalarse que la Decisión 1313/2013 presta especial atención a la coordinación y coherencia de las acciones de

¹⁴¹⁸ Artículo 8 letra a) de la Decisión 1313/2013.

¹⁴¹⁹ *Monitoring and Information Centre*.

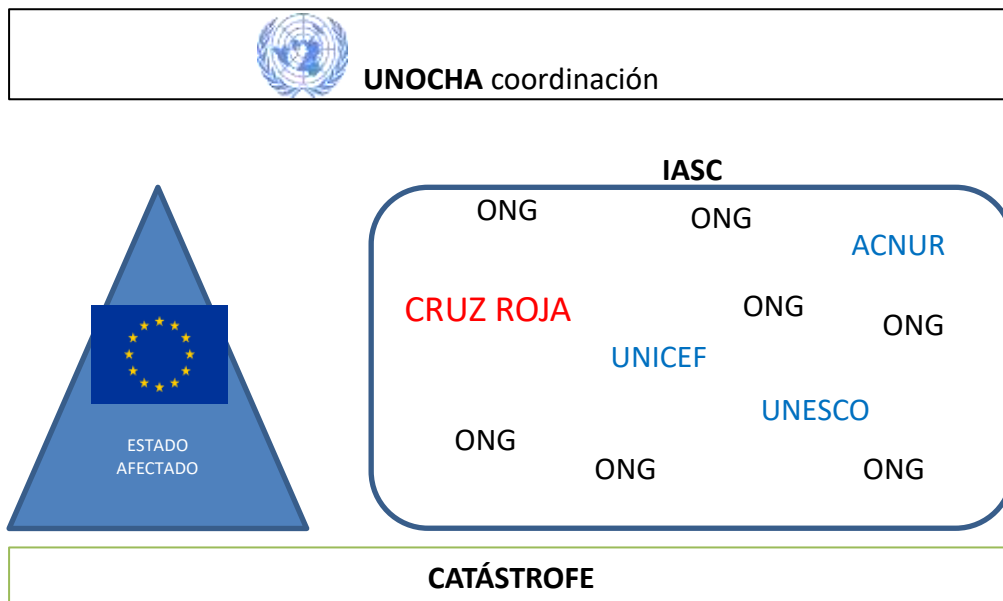
¹⁴²⁰ Este Sistema de Comunicación está gestionado por la Comisión; artículo 8 b) de la Decisión 1313/2013.

¹⁴²¹ *Vid.* Artículos 2.6, 2.7, 5.2 y 6.3 de la Decisión 2007/779/CE.

¹⁴²² Artículo 10.

respuesta ante catástrofes realizadas fuera del territorio de la U.E. Por ello establece que las intervenciones del Mecanismo estarán bajo la coordinación general de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU¹⁴²³.

Gráfico 12
JERARQUÍA ENTRE LAS ORGANIZACIONES DE ASISTENCIA



677. De este modo, como puede observarse gráficamente, el M.P.C.U. podrá actuar de enlace con la O.C.H.A. o prestarle apoyo cooperando con sus agentes sobre el terreno, todo ello con el objetivo de contribuir «al esfuerzo de asistencia global, para conseguir las máximas sinergias, buscar la complementariedad y evitar duplicidades y carencias»¹⁴²⁴.

¹⁴²³ Artículo 16, apartado 2.

¹⁴²⁴ Artículo 16, apartado 3 d).

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV

678. Las conclusiones a las que se ha llegado en el presente Capítulo son las siguientes:

679. La gestión internacional de catástrofes se define como *el conjunto de medidas, acciones y políticas dictadas y aplicadas en las distintas fases del proceso de catástrofe por los integrantes de la comunidad internacional, con el objetivo de reducir o eliminar los efectos de la catástrofe*; y comprende las siguientes fases: prevención, preparación, respuesta y reconstrucción.

680. En materia de prevención y preparación, la regulación de la protección civil juega un papel destacado. Ello debido a que, será a través de ésta, definida como un servicio público, la forma en que los Estados articulan sus obligaciones de protección de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Sin embargo, esta obligación formulada en instrumentos nacionales apenas ha tenido reflejo en normas internacionales; por ello, la protección civil debe ser considerada como una parte del conjunto más amplio que forma el Derecho Internacional de Catástrofes.

681. No existe ningún instrumento internacional, multilateral o bilateral, que haga una regulación general y comprensiva de la gestión internacional de catástrofes. Existen, en cambio, normas

convencionales multilaterales y bilaterales que regulan alguna de las fases, o bien aúnan la prevención y la preparación o la preparación y la respuesta, o se centran en un aspecto concreto de éstas, de forma colateral.

682. El desarrollo normativo de la prevención de catástrofes se ha focalizado en el ámbito multilateral, en la reducción del riesgo de catástrofes. En este sentido, NN.UU. juega un papel fundamental en este ámbito como punto de encuentro de las distintas perspectivas estatales, que se ha reflejado en distintos documentos (conclusiones de conferencias multilaterales, Estrategias, Marcos de Acción, etc.).

683. Desde el punto de vista normativo, no existen normas convencionales que recojan un deber general de prevenir las catástrofes. Sí existe, por el contrario, una obligación genérica, entendida conforme a la diligencia debida, de prevenir circunstancias que puedan provocar una catástrofe determinada (accidente nuclear o contaminación transfronteriza, por ejemplo). Sin embargo, sus contornos son muy difusos lo que no ofrece garantías respecto de su cumplimiento o efectividad. Además, los distintos instrumentos internacionales reconocen el deber de cooperación en la consecución de los objetivos preventivos, pero no se articula una obligación de resultado, sino de actividad, la cooperación de buena fe entre las partes.

684. A nivel internacional, la prevención y la preparación de catástrofes ha sido desarrollada en mayor medida por los instrumentos cuyo objeto se centra en las catástrofes antrópicas tales como accidentes nucleares, contaminación por hidrocarburos, o en los supuestos de efectos transfronterizos de la contaminación. Estos instrumentos han recogido obligaciones centradas en la cooperación internacional para prevenir o adoptar medidas de preparación ante catástrofes.

685. Específicamente en materia de prevención, las fórmulas a nivel universal se caracterizan por su escasa vinculación jurídica. Se trata de resultados finales aprobados en el seno de conferencias que carecen de fuerza vinculante y se establecen en disposiciones excesivamente amplias. Se deja, por tanto, que cada Estado adopte a través de su legislación interna las medidas para la aplicación, sin que se establezcan en contrapartida mecanismos de control o evaluación. Todo ello deriva en una falta de coordinación y efectividad de las medidas.

686. Las normas sobre prevención y preparación en materia de protección civil han sido establecidas en gran medida por instrumentos bilaterales, siendo las convenciones multilaterales extremadamente limitadas (Convenio de Tampere de 1998 y Convención Marco de 2000).

687. Institucionalmente, sí existen determinados mecanismos útiles en materia de prevención (principalmente los sistemas de alerta temprana), y de preparación (planes de emergencia) para prevenir o mitigar los efectos de las catástrofes. Estos mecanismos han sido fruto de la cooperación internacional multilateral (mundial o regional).

688. Los instrumentos internacionales pertinentes en materia de prevención y preparación establecen la obligación general de cooperación entre los Estados Partes para la consecución de los objetivos. De hecho, los tratados en materia de preparación se basan en esta cooperación interestatal para su adecuado funcionamiento. De este modo, existen tres grandes bloques sobre los que versan las actividades, o dicho en lenguaje de la C.D.I.¹⁴²⁵, categorías de cooperación: comunicación e intercambio de información, asistencia científica y técnica, capacitación de las capacidades de respuesta (que incluiría el establecimiento y la formación del personal, y el abastecimiento de medios materiales).

¹⁴²⁵ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, pp. 25-34.

689. En el ámbito de la U.E. y atendiendo a sus características en cuanto a organización de integración, las medidas en materia de prevención y preparación son más avanzadas que en el ámbito internacional general. Así, a través del M.P.C.U. se han recogido una serie de obligaciones tanto para los Estados participantes en el Mecanismo como para la propia Unión y sus Instituciones.

690. En el ámbito bilateral, los esfuerzos de los Estados se han centrado en suscribir acuerdos (ya sea bajo la fórmula de tratados internacionales o acuerdos no normativos) en materia de cooperación técnica y ayuda mutua, referidos a un tipo concreto de catástrofe (incendios forestales, accidentes nucleares...). Este tipo de acuerdos, con una mejor técnica que los adoptados en el ámbito multilateral, recogen una serie de obligaciones para las partes en materia de cooperación internacional y establecen catálogos de medidas destinadas a la prevención o a la preparación; en muchos casos, incluyen la utilización conjunta de capacidades de respuesta o medidas para su formación y entrenamiento.

691. Los distintos mecanismos y organismos creados a nivel internacional para la prevención o preparación en materia de catástrofes se limitan al apoyo y coordinación de las acciones propias de los Estados sobre la base de la cooperación internacional. Esto conlleva, a nuestro juicio, dos consecuencias: 1) es fruto de que las actividades se tienen que desarrollar por el Estado en su ámbito nacional; 2) que el principio de soberanía sigue muy presente en el D.I.C., con lo que los Estados no consienten en establecer mecanismos que tengan grandes atribuciones y que puedan actuar dentro de su jurisdicción. El control estatal, por tanto, sigue primando.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO IV

Son legión las obras dedicadas al estudio de la prevención de catástrofes o accidentes, así como del análisis de los principios de D.I. derivados de éste (principio de prevención, principio de precaución...). Algunas de las obras que han tratado estas cuestiones y que han servido de base a este trabajo son CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012; GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012; CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014. Igualmente, son fuente valiosísima los informes y documentos emanados de la C.D.I. como, por ejemplo, el *Memorando de la Secretaría* (doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007); el quinto y sexto Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina (documentos de NN.UU. A/CN.4/652 y A/CN.4/662, respectivamente).

Sobre la *reducción del riesgo de catástrofe*, las principales fuentes sobre la cuestión son las siguientes: CORREDING, L., «Effectiveness and Accountability of Disaster Risk Reduction Practices: An Analysis through the Lens of IN-LAW» en BERMAN, A., DUQUET, S., PAUWELYN, J., WESSEL, R.-A. y WOUTERS, J. (eds.), *Informal International Lawmaking: case studies*, Torkel

Opsahl Academic EPublisher, The Hague, 2012, pp. 471-504; INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS, *Effective law and regulation of disaster risk reduction: a multi-country study*, 2014.

Sobre la preparación frente a catástrofes en el ámbito de la UE pueden verse KOTZUR, M., «European Union Law on Disaster Preparedness and Response», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 253-265; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012, pp. 76-82. A nivel general puede verse FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 87-118.

Existen distintos estudios relativos a los aspectos institucionales en materia de catástrofes. Entre éstos puede verse en la obra colectiva de CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, a PETIT DE GABRIEL, E.-W., «Les actions d'urgence dans les catastrophes: évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales», pp. 537-589; SEGAL, H., «Environmental Refugees: A New World Catastrophe», pp. 162-174; OKERE, B. y MAKAWA, E.-M., «Global Solidarity and the International Response to Disasters», pp. 441-456; SHIBATA, A., «Creating an International Urgent Assistance mechanism in Case of Natural and Industrial Catastrophes», pp. 488-516.

Para el análisis de la práctica convencional resultan de vital importancia los compendios de tratados, principalmente el *United Nations Treaty Series*, con una valiosa información tanto respecto de los convenios multilaterales como bilaterales; la base de datos de la F.A.O. «FAOLEX» con una valiosa práctica convencional; la base de datos en línea NORMLEX de la O.I.T; la Base de datos ECOLEX, de legislación y tratados sobre medioambiente (disponible en <http://www.ecolex.org/>). También son de utilidad compendios privados de tratados, como el de ABREU Y BERTODANO, J.-

A. *et al.*, *Colección de los tratados de paz, alianza, neutralidad, garantía ... hechos por los pueblos, reyes y príncipes de España, con los pueblos, reyes, ... y demas potencias de Europa, y otras partes del mundo ... : desde antes del establecimiento de la monarchia gothica, hasta el feliz reynado del rey ... Phelipe V ... fielmente sacados de los originales ... y traducidos en castellano ... por D. Joseph Antonio de Abreu y Bertodano*, 12 volúmenes, Madrid, 1760, digitalizado en la colección *Biblioteca Digital Hispánica*, Biblioteca Nacional de España, recurso electrónico; o PARRY, C., *The Consolidated Treaty Series*, 255 volúmenes, de 1648 a 1918, Nueva York, 1969 y ss. ; así como MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Censo de Tratados Internacionales suscritos por España, 1125-1975*, 5 volúmenes, Madrid, 1976; y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Repertorio de Tratados Bilaterales suscritos por España, 1912-2001*, Madrid, 2001.

En cuanto a la práctica internacional estatal, respecto de España la principal fuente la constituye el *B.O.E.* donde se publican, no sin alguna dilación, los tratados internacionales y acuerdos no normativos de los que España es parte. Respecto de los tratados franceses puede verse junto con el *J.O.R.F.*, la sección «Conventions internationales conclues par la France et publiées au Journal Officiel de la République française», del *Annuaire Française de Droit international*, disponibles en línea desde 1955 en <http://www.persee.fr/collection/afdi>; así como la Base de datos de Acuerdos internacionales firmados por Francia (Ensemble des traités et accords internationaux liant la France), disponible en http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/Traites/Accords_Traites.php.

CAPÍTULO V.

GESTIÓN POST-CATÁSTROFE



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Introducción al Capítulo V

692. Tras ser analizadas en el Capítulo anterior las cuestiones propias de las fases de gestión internacional que tienen lugar antes de la producción o manifestación de la catástrofe (la prevención y la preparación), continuamos con nuestra exposición de las fases que se desarrollan tras ésta, que corresponden con la respuesta y la reconstrucción.

693. En el presente, quinto y último Capítulo de este trabajo, se cierra el análisis de la práctica y la gestión internacional en materia de catástrofes mediante la investigación de las fases de respuesta y de reconstrucción. En primer lugar, y estrechamente ligada con las medidas de preparación –que pueden adoptarse en los momentos inmediatamente antes de la catástrofe como el posicionamiento previo de capacidades, o después, como la notificación urgente– se encontraría la respuesta ante las catástrofes. Dentro de ésta incidiremos particularmente en la asistencia de urgencia para prestar socorro a las víctimas y contener las consecuencias de la catástrofe. También se esbozarán algunas de las posibles obligaciones que para los Estados se plantean en materia de asistencia. En segundo lugar, se abordará la fase de reconstrucción, cuyo objetivo es la vuelta a la situación previa de la sociedad afectada, incorporando elementos de prevención como el principio de «reconstruir mejor». Igualmente, esbozaremos algunas

cuestiones relativas a la responsabilidad en caso de catástrofe a las que hace referencia la práctica convencional que citaremos.

694. La estructura de este Capítulo V sigue la misma que marcábamos en su precesor. De este modo, se estudian en cada una de las fases: en primer lugar, aspectos clarificadores sobre la terminología; en segundo lugar, se analiza el desarrollo normativo propio; y finalizamos en tercer lugar, con la exposición del marco institucional en el que se desarrollan las citadas fases.

1. RESPUESTA A CATÁSTROFES

695. En el Capítulo anterior se ha analizado la regulación de aquellas medidas que pueden adoptarse antes de la producción o la manifestación de una acción, evento o situación resultante de ambos que den lugar a una catástrofe. De este modo, pese a las posibles medidas de prevención dedicadas a eliminar o reducir el riesgo de producción de situaciones catastróficas, la historia confirma que no existe el riesgo cero. Por ello se hace necesario elaborar medidas de preparación para la catástrofe, tales como la notificación urgente o la elaboración de capacidades, que garanticen una adecuada respuesta y reduzcan las posibles consecuencias. Tras estas medidas, en el presente epígrafe se analiza el marco propio de la respuesta a las catástrofes, incidiendo en su principal faceta, la asistencia de urgencia que pueden prestar otros Estados u Organizaciones al Estado afectado.

696. Por ello, al igual que ocurría con el análisis de la fase de preparación, la respuesta posee un componente operacional que aconseja un desarrollo práctico de las distintas cuestiones que suscita. De este modo, y tras ofrecer algo de luz sobre ciertas cuestiones terminológicas, se presenta el análisis jurídico-internacional a través de los distintos ejes que incardinan esta respuesta, como son la puesta en marcha de la asistencia, las condiciones de prestación de ésta, y su finalización. Además, se plantean determinados interrogantes sobre el estatuto jurídico del Estado en situaciones de asistencia, como son las

posibles obligaciones en materia de solicitud, aceptación y ofrecimiento de asistencia. Se cierra el epígrafe señalando el marco institucional en el que se desarrollan las operaciones de respuesta a catástrofes, distinguiendo entre la coordinación general, normalmente atribuida a las entidades de la órbita de NN.UU., y aquellas organizaciones instituidas por tratados específicos, así como el M.P.C.U. que cabe mencionar en nuestro entorno europeo.

1.1. ASPECTOS CONCEPTUALES

697. Son numerosos los vocablos empleados para referirse a esta fase de la gestión internacional de catástrofes. De este modo, pueden encontrarse expresiones tales como «reacción», «respuesta inmediata», «ayuda de urgencia», «ayuda de emergencia», «fase de emergencia»¹⁴²⁶, así como en otros idiomas «*Intervention-relèvement-aide en cas de catastrophe*» (en francés), «response» o «*relief*» (en inglés), etcétera.

698. En la literatura científica se encuentran varias definiciones¹⁴²⁷, todas ellas con similares formulaciones, de lo que deba entenderse por *respuesta a catástrofes*. Así, una primera aproximación indicaría que ésta se refiere a

«[Las] medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y

¹⁴²⁶ Denominación empleada en «Gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.

¹⁴²⁷ Para COPPOLA la respuesta «includes actions aimed at limiting injuries, loss of life, and damage to property and the environment that are taken before, during, and immediately after a hazard event», COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 322; por su parte, para PÉREZ DE ARMIÑO la *ayuda de emergencia (relief)* son aquellas «medidas excepcionales para buscar y rescatar a los supervivientes y satisfacer sus necesidades básicas (abrigo, agua, alimentos y cuidados médicos). Se llevan a cabo en la *fase de emergencia (emergency)*, es decir, en el período inmediatamente posterior a un desastre repentino (por ejemplo, inundaciones), o bien en la última y más grave etapa de un desastre de gestación lenta (como una sequía), cuando las capacidades de la población se ven más desbordadas y las vidas están más amenazadas», *vid.* término «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada»¹⁴²⁸.

699. De la anterior definición emanan distintas consideraciones: 1) por un lado, que las medidas de respuesta se corresponden con la fase temporal que rodea la manifestación de la catástrofe. Esto es, en el momento posterior a que la acción, evento o situación catastróficos tengan lugar (en catástrofes repentinas) o en una catástrofe de gestación lenta en el estadio en que se manifiestan sus consecuencias (interrupción del funcionamiento normal de la sociedad, daños a las personas, bienes o el medioambiente...) ¹⁴²⁹. Así, si en la fase previa –la preparación– se planificaban y ponían a disposición capacidades para hacer frente a una catástrofe, en la fase de respuesta estas capacidades se despliegan y entran en acción, por lo que temporalmente abarcaría la fase previa a la producción de la catástrofe, cuando resulta inminente, y en un momento inmediatamente posterior. Además, atendiendo a la idea de catástrofe como proceso, al cual se adapta la gestión

¹⁴²⁸ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 23. De manera similar pero con un carácter más técnico y limitada a la aplicación del M.P.C.U. se define la respuesta como «Toda actuación emprendida, previa solicitud de ayuda, al amparo del Mecanismo de la Unión en caso de una catástrofe inminente o durante o después de una catástrofe, para afrontar sus consecuencias adversas inmediatas», vid. art. 4.2 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*. Los distintos instrumentos normativos internacionales que han regulado la cuestión la definen, con ciertas similitudes como «Labores de rescate en casos de emergencia y otras actividades urgentes realizadas en casos de emergencia para salvar vidas humanas y proteger la salud de las personas, reducir los daños al entorno natural y las pérdidas materiales, así como contener una situación de emergencia y eliminar los factores peligrosos inherentes a esa situación» (en artículo 1 del *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000); «Actividades de búsqueda y rescate y otras actividades urgentes de recuperación realizadas en casos de emergencia para salvar vidas, proteger la salud de las personas y minimizar las pérdidas ambientales, culturales y materiales y los efectos secundarios peligrosos en la zona de emergencia» (en artículo 2 del *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998); «Operaciones y acciones que se llevan a cabo inmediatamente después de la producción de un desastre a fin de prestar asistencia y apoyo a la población y la zona afectadas» (en párr. 7 de la Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)); o como «las actividades que se llevan a cabo inmediatamente después del desastre e incluye, inter alia, las acciones de salvamento y rescate, el suministro de servicios de salud, comida, abrigo, agua, medidas sanitarias y otras necesidades básicas para sobrevivencia» (en párr. 10 del artículo 1 del *Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales*, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999).

¹⁴²⁹ Atendiendo a la definición ofrecida anteriormente (véase párr. 311 de este trabajo).

internacional de catástrofes, las acciones dentro de la fase de respuesta pueden adoptarse antes, durante o inmediatamente después del evento catastrófico¹⁴³⁰. La referencia al momento inmediatamente anterior resultan vitales para una adecuada gestión atendiendo a las múltiples categorías de catástrofe; ello debido a que no se responde de igual manera a un evento (*v. gr.* un terremoto) que dura segundos, a una sequía que puede durar años o a una *ciclogénesis explosiva*¹⁴³¹ que puede durar varias horas o días.

700. 2) Por otra parte, un segundo punto a destacar es que en la fase de respuesta se llevan a cabo aquéllas actividades dedicadas a la prestación de *asistencia urgente* ante una catástrofe. Su función consiste en, por un lado, prestar asistencia de urgencia, y por otro, contener las consecuencias perjudiciales de la catástrofe. Ello se consigue mediante la adopción de medidas para minimizar los daños personales, materiales y medioambientales que tienen lugar como consecuencia de tales fenómenos¹⁴³². La asistencia urgente o de urgencia son un conjunto de medidas «para buscar y rescatar a los supervivientes y satisfacer sus necesidades básicas (abrigo, agua, alimentos y cuidados médicos)»¹⁴³³.

¹⁴³⁰ Vid. en este sentido COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 322.

¹⁴³¹ Término que se puso de moda hace unos años en España y que indica la virulencia en la formación de una ciclogénesis (ésta se define como el «proceso que crea un nuevo ciclón o intensifica uno que ya existe» en *METEOTERM-WMO Official Terminology Database*, recurso electrónico, disponible en: https://www.wmo.int/pages/prog/lsp/meteoterm_wmo_es.html). Cabe destacar la cooperación entre las autoridades meteorológicas españolas, francesas y portuguesas que desde enero de 2018 decidieron nombrar las borrascas profundas producidas en las latitudes que puedan afectar a estos tres países. Tal coordinación entre la Agencia Estatal de Meteorología-AEMET- (España), *MétéoFrance* (Francia) y el IMPA (Portugal) se produce en el marco de la organización EUMETNET (organización cuyo objetivo es asegurar y facilitar la cooperación entre los Servicios Meteorológicos Nacionales de Europa); vid. nota de prensa *Aemet, MétéoFrance y el IMPA, pondrán nombre a las borrascas profundas que puedan afectar a España, Francia o Portugal*, AEMET, 7.12.2017, recurso electrónico, n.p., disponible en http://www.aemet.es/es/noticias/2017/12/Nombre_borrascas_profundas#enlaces_asociados. Tal y como se indica en el documento, «Una experiencia similar desarrollada desde 2015 en Reino Unido e Irlanda, ha demostrado que la población permanece más atenta a las recomendaciones de seguridad cuando la amenaza de viento fuerte está claramente identificada»; vid. *ibíd.*, n.p.

¹⁴³² Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 322.

¹⁴³³ Vid. término «Gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario... op. cit.*, n.p.

701. Dentro de la respuesta a catástrofes se desarrollan diversas actividades, tanto las encaminadas a prestar primeros auxilios a supervivientes o víctimas, como también el rescate de posibles supervivientes, la logística para abastecer de bienes de primera necesidad, el restablecimiento de servicios esenciales de la comunidad y las infraestructuras críticas (luz, agua, saneamiento...) ¹⁴³⁴. Desde el punto de vista de la reglamentación internacional, la respuesta frente a catástrofes incluye distintos elementos, tales como la declaración de emergencia o catástrofe, la solicitud de asistencia, el posicionamiento previo y despliegue de capacidades de respuesta ¹⁴³⁵, la terminación de la asistencia, así como el estatus jurídico del personal y bienes de socorro. Todo ello enmarcado dentro del conjunto de derechos y deberes de cada una de las partes que interviene en la respuesta.

702. La doctrina ha clasificado las distintas actividades que pueden realizarse dentro de la respuesta en función de las fases de la emergencia ¹⁴³⁶. Así, antes de ocurrir la emergencia, las actividades se centran en la identificación de la amenaza o fenómeno e incluirían: el aviso de emergencia y la evacuación, el despliegue y posicionamiento de las capacidades de respuesta. Posterior a la manifestación de la catástrofe, o durante sus efectos, pueden realizarse tareas de búsqueda y rescate, asistencia médica (inclusive mediante la instalación de hospitales de campaña), medidas de evacuación (a través de alertas sonoras o mediante dispositivos electrónicos), empleo de mecanismos de comunicación e información, provisión de bienes de primera necesidad (alimentación, cobijo, aseo...), restablecimiento de infraestructuras críticas, o la gestión de donaciones para financiar la asistencia ¹⁴³⁷.

¹⁴³⁴ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 322.

¹⁴³⁵ Vid. respecto del M.E.P.C. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, documento COM (2011) 934 final, p. 7.

¹⁴³⁶ La emergencia constaría de 3 fases: 1ª fase previa o *Pre-hazard*; 2ª de emergencia, propiamente dicha, que a su vez se subdivide en *hazard effects ongoing* y *hazard effects have ceased*; Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 323.

¹⁴³⁷ Véase un análisis de estas medidas en COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, pp. 323-380.

703. En otro orden de cosas, debe indicarse que «emergencia», «socorro», «asistencia» y «protección» son nociones estrechamente relacionadas con la de respuesta a catástrofes. De este modo, la asistencia se proporciona en situaciones de emergencia para dar respuesta urgente a las consecuencias de una catástrofe. La emergencia, como ya dijimos *supra*¹⁴³⁸, se refiere a una situación producida por una catástrofe en la que existe un riesgo para las personas. Así las cosas, la noción de «respuesta de emergencia» englobaría a las anteriores de asistencia o socorro (nociones que emplearemos de forma equivalente). En este contexto, y dentro de la noción más amplia de respuesta a catástrofes, puede definirse la asistencia como «la disponibilidad y la distribución de bienes, materiales y servicios esenciales para la supervivencia de la población»¹⁴³⁹.

704. Por su parte, la protección –que ha sido el marco de referencia de los trabajos de la C.D.I. en materia de catástrofes¹⁴⁴⁰–, se sitúa como un componente de mayor alcance que incluye las nociones más específicas de socorro o asistencia. En este sentido, la protección posiciona al individuo en el centro de un marco de derechos y obligaciones bajo un «enfoque basado en derechos», y dependerá del conjunto de normas que sea de aplicación para ofrecer mayor o menor protección en cada caso. De este modo, y siguiendo al Relator Especial de la C.D.I., la asistencia constituiría el elemento operativo de la protección de las personas

¹⁴³⁸ Véase apartado D. del epígrafe 2.2.2. del Capítulo II de este trabajo.

¹⁴³⁹ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 19. Del mismo modo, ha sido definida como «Toda actuación llevada a cabo por el Servicio de Protección Civil de un Estado en beneficio de otro Estado orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias. La asistencia abarca todas las misiones que han sido confiadas al Servicio de Protección Civil de los Estados Partes y aceptadas por los Estados Beneficiarios, llegado el caso, con la ayuda de cualquier otro asociado» (*Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*, 22 de mayo de 2000, Art. 1, párr. d)); o como «Bienes, materiales, personal y servicios proporcionados por las Partes que prestan asistencia a fin de atender las necesidades de las Partes requerientes» (*Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre*, 15 de abril de 1998, artículo 2).

¹⁴⁴⁰ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 20.

afectadas por una catástrofe¹⁴⁴¹. Sin embargo, dentro del objetivo más amplio de protección de los bienes y del medioambiente y no la mera protección del individuo, esta protección debe abarcar también estos ámbitos.

1.2. MARCO NORMATIVO

1.2.1. La práctica convencional

705. La práctica convencional en materia de respuesta a catástrofes se ha centrado en regular determinados aspectos relacionados con la cooperación internacional para la asistencia de urgencia, así como la adopción de medidas de intervención para atenuar o eliminar las consecuencias de las catástrofes. En este último caso se encuentran actuaciones tales como las relativas a la contaminación medioambiental¹⁴⁴². Respecto de la solicitud de asistencia, se han establecido normas dedicadas a las condiciones en que debe prestarse (indicando quién tiene la dirección y control de la asistencia, los privilegios e inmunidades de que gozan el personal y bienes de socorro, etc.), los puntos de contacto *inter partes* para el intercambio de comunicaciones, las reglas para el reembolso de los gastos en que se

¹⁴⁴¹ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 12, párr. 30.

¹⁴⁴² Así, por ejemplo, el artículo 1, apartado 1 del *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, que permite a los Estados Partes «tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, atenuar o eliminar los peligros graves e inminentes que representan para sus costas o intereses conexos...»; con idéntica expresión el artículo 28, apartado 3 de la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997; el artículo 10 del *Protocolo sobre Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo*, hecho en La Valeta el 25 de enero de 2002. De manera más genérica se establece el deber de cooperación entre los Estados Partes para adoptar las medidas necesarias en caso de contaminación en el Mediterráneo; *vid.* el *Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*, hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976, artículo 9, apartado 1.

incurra, o la reglamentación de posibles indemnizaciones por daños y perjuicios durante la asistencia¹⁴⁴³.

706. Uno de los primeros instrumentos que recogían reglas en materia de respuesta a catástrofes de forma general lo constituye el fallido *Convenio y Estatuto por el que se establece la Unión Internacional de Socorro*, que señalaba como objetivo de la Unión:

«(I) In the event of any disaster due to *force majeure*, the exceptional gravity of which exceeds the limits of the powers and resources of the stricken people, to furnish to the suffering population first aid and to assemble for this purpose funds, resources and assistance of all kinds;

(2) In the event of any public disaster, to co-ordinate as occasion offers the efforts made by relief organisations, and, in a general way, to encourage the study of preventive measures against disasters and to induce all peoples to render mutual international assistance»¹⁴⁴⁴.

¹⁴⁴³ Véase además, distintas propuestas de formulación normativa como las incluidas en la *Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre* [que complementa los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, resolución 26, aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre 1969; *Declaración de principios para el socorro humanitario internacional a la población civil en situaciones de desastre*, 1969, aprobada por la Conferencia Internacional, en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, p. 808; INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL E INVESTIGACIONES (U.N.I.T.A.R.), *Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre*, publicadas en UNITAR, Serie Policy and Efficacy Studies Núm. 8 (número de venta E.82.XV.PE/8), 1982; *Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional*, aprobadas en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Bucarest 1977, resolución 6, reproducida en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, pp. 811-815, 3ª edición, 1994; F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994, en Anexo IV. «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», Resolución 2 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 al 7 de diciembre de 1995, documento 95/C.II/2/1, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>; *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), pp. 192-208; *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, preparados por la F.I.C.R., en consulta con el C.I.C.R., reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Núm. 310 (29 febrero 1996), Anexo IV (disponible en <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/code-of-conduct-290296.htm>); F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, disponibles en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/guidelines/>.

¹⁴⁴⁴ *Convention and Statute establishing an International Relief Union*, firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, artículo 2.

707. Existen ciertas diferencias en la forma en que los tratados se han aproximado a las actividades de respuesta en función de que se trate de convenios bilaterales o multilaterales. Así, los primeros resultan ser más específicos, llegando a regular la asistencia mutua para determinados tipos de catástrofes (principalmente incendios forestales¹⁴⁴⁵) o inclusive tras un suceso concreto¹⁴⁴⁶. Por el contrario, los convenios multilaterales (mundiales o regionales) suelen establecer mecanismos de mayor alcance¹⁴⁴⁷ aunque principalmente referidos a catástrofes antrópicas, como la contaminación por hidrocarburos¹⁴⁴⁸ o los accidentes nucleares¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴⁵ *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, B.O.E. núm. 81, de 4.4.1960 y Décret de publication n° 79-288 du 30 mars 1979, J.O.R.F. du 10 avril 1979, p. 824; entrada en vigor el 8.3.1960; *Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Française sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours luxembourgeois et français*, hecho en París el 10 de diciembre de 1962; *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017.

¹⁴⁴⁶ *Agreement between the Republic of China and the United States of America concerning the United States relief assistance to the Chinese people (with Exchange of Notes)*, firmado en Nanking el 27 de octubre de 1947, U.N.T.S. vol. 178, entrada en vigor 27.10.1947.

¹⁴⁴⁷ En este sentido, FISCHER, H., «International...» *op. cit.*, p. 25. Ejemplos de instrumentos pueden verse en el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000. A nivel regional, pueden verse, por ejemplo, el *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991; el *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998; el *Protocol on Hazardous and Noxious Substances Pollution, Preparedness, Response and Cooperation in the Pacific Region*, hecho en Noumea (Nueva Caledonia), el 7 de septiembre de 2006, depositado ante la SPEC (South Pacific Bureau for Economic Cooperation), disponible en <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE160045.pdf>.

¹⁴⁴⁸ Como por ejemplo: el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969; el *Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos*, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973; el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990. Y en el ámbito regional: el *Protocolo [al Convenio de Barcelona de 16 de febrero de 1976] sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales [Emergency Protocol]*, hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976, entrada en vigor el 12.2.1978, B.O.E. núm. 44, de 21.2.1978; D.O.C.E. L 240, de 19.9.1977; el *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe*, hecho en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983; o el *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*, hecho en Kiruna el 15 de mayo de 2013.

¹⁴⁴⁹ *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986; *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, hecho en Viena el 17 de octubre de 1963.

708. A este respecto, debemos indicar que las reglas aplicables a la asistencia de urgencia en caso de catástrofe antrópica lo son *mutatis mutandis* a las situaciones de catástrofe de origen natural o mixto¹⁴⁵⁰, aplicación que además respondería a una asignación eficiente de los recursos de capacidades¹⁴⁵¹. Todo ello, en la medida en que la acción, evento o situación resultante de ambos puedan ser considerados catástrofe según la definición empleada en este trabajo. Es decir, en un principio resulta indiferente la tipología de catástrofes (antrópica, natural o mixta), mientras responda a los elementos de su definición. En este caso, le serán aplicables aquéllas normas del D.I.C. que regulen la respuesta a catástrofes.

709. A nivel bilateral se establece mediante acuerdos la obligación recíproca de asistir a la otra parte en caso de catástrofe, previa solicitud de ayuda, y con las condiciones previstas, que entre otros aspectos suele recoger el estatus del personal y bienes de socorro, o el reembolso de los gastos en que incurra la Parte que aporta la ayuda. En otros casos, la problemática común que atañe a Estados fronterizos hace que el objeto de estos acuerdos gire en torno a las necesidades comunes, como son, *v. gr.* el préstamo de capacidades de respuesta a incendios¹⁴⁵², o la repatriación de cadáveres¹⁴⁵³.

710. Entre los sistemas establecidos para la respuesta a catástrofes destacan por su avanzada técnica los creados en el seno de mecanismos regionales como la A.S.E.A.N. y la Unión Europea. En sendos casos, cabe mencionar, por ejemplo, la creación de centros para la coordinación de la asistencia a la catástrofe con amplias atribuciones

¹⁴⁵⁰ En este sentido, SHIBATA, A., «Creating...», *op. cit.*, p. 475.

¹⁴⁵¹ *Vid.* SHIBATA, A., «Creating...», *op. cit.*, p. 475.

¹⁴⁵² Como es el caso del *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, *B.O.E.* núm. 60, de 11.3.2017.

¹⁴⁵³ *Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa sobre el traslado de cadáveres por vía terrestre*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017.

en la coordinación de la ayuda y la monitorización del evento. Al mismo tiempo, se establecen de forma previa procedimientos bien definidos para proceder a la asistencia de urgencia¹⁴⁵⁴.

711. Además, y dentro de las diversas cuestiones que se suscitan en relación con la asistencia de urgencia, destaca la problemática del empleo en ellas de las fuerzas armadas (FF.AA.). El limitado ámbito del presente trabajo nos impide un análisis profundo que tal cuestión merecería, y por ello realizamos una aproximación somera a algunos elementos de debate. Así, la posible participación de personal militar (armado o no) en las acciones de socorro supone una de las principales cuestiones respecto de la interacción entre el D.I.H. y el D.I.C. Tal actuación ha generado cierta preocupación entre los estudiosos, principalmente, por su incidencia en el campo de la soberanía de los Estados¹⁴⁵⁵. La práctica comienza a señalar un aumento en el empleo por parte de los Estados de efectivos militares en las labores de asistencia internacional en caso de catástrofe en detrimento del uso del personal civil¹⁴⁵⁶, no sólo en el ámbito interno sino, y principalmente, en la esfera internacional. En España puede verse claramente con la creación y empleo de la Unidad Militar de Emergencias¹⁴⁵⁷, que tiene encomendada «la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el Presidente del Gobierno, o el ministro en quien

¹⁴⁵⁴ Por ejemplo, en el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículos 10 a 16.

¹⁴⁵⁵ Vid. FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 154.

¹⁴⁵⁶ Vid. FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 154. Algunas noticias que recientemente reflejan esta afirmación pueden consultarse en <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-10-03/epn-fuerzas-armadas-principales-aliados-mexico-durante-desastres/>.

¹⁴⁵⁷ Creada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005; vid. Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, *por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME)*, B.O.E. núm. 17, de 20.1.2006. Su origen se encuentra en la mejora de la respuesta a catástrofes y emergencias, y «pretende corregir la precariedad o la escasez de medios de la Administración», aprovechando la «capacidad de reacción, concentración de medios, transporte masivo y permanencia sobre el terreno por tiempo indefinido» de las FF.AA.; véase *Referencia del Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005*, Ministerio de la Presidencia, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/b147-655d-2005octubre7.pdf>, p.13. La U.M.E. posee como normas de base de su regulación el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005; la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, *de la Defensa Nacional*, B.O.E. núm. 276, de 18.11.2005; así como distintas normas de desarrollo. Sobre esta puede verse <http://www.ume.mde.es/CONOCENOS/que-es/>. A nivel general sobre las FF.AA. y su empleo en casos de catástrofe en España vid. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), *España ante las emergencias...* op. cit., pp. 69-98, 143-214.

delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas»¹⁴⁵⁸. Igualmente, Japón modificó su legislación interna para permitir la actuación internacional en materia de catástrofes de su ejército¹⁴⁵⁹; asimismo, Estados Unidos ha aumentado la actividad de sus Fuerzas Armadas en este ámbito¹⁴⁶⁰. Algunas explicaciones a esta tendencia apuntarían, por un lado, a asignar labores y ocupaciones a unidades poco activas, mejorar la imagen pública de la milicia o ejercitar sus capacidades aplicables en el combate¹⁴⁶¹, o por otro, emplear las capacidades especiales con que cuentan (acceso rápido a material de emergencia¹⁴⁶², experiencia en situaciones difíciles, medidas de autodefensa, etc.).

712. Algunos de los posibles aspectos inciertos en este asunto serían: los costes del empleo de activos militares, que superaría el de los medios civiles¹⁴⁶³; la posible falta de «sensibilidad» de las milicias en la ayuda humanitaria ofrecida y basada simplemente en aspectos organizativos¹⁴⁶⁴; la difícil coordinación entre los agentes civiles y militares debido a sus diferentes métodos de trabajo¹⁴⁶⁵; la posible falta de «neutralidad» que puede alegarse respecto de las actividades de agentes de Estado, como son los miembros de las fuerzas armadas¹⁴⁶⁶; o relacionado con el anterior, las trabas burocráticas que puede

¹⁴⁵⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, artículo primero.

¹⁴⁵⁹ Vid. ITO, G. y SAZAKI, K., «The Self-Defense Forces Overseas: Japan's Lessons from the Indian Ocean Tsunami Assistance», en *Liaison. A Journal of civil-military humanitarian relief collaborations*, vol. 3, Núm. 3 (2006), disponible en <https://www.cfe-dmha.org/Portals/0/liaison/Liaison%20III-3.pdf>;

¹⁴⁶⁰ Vid. TOPIC, G., «A Long Tradition of Cooperation and Support» en *eJournal USA*, Noviembre (2014), pp. 9-11.

¹⁴⁶¹ Vid. BARRY, J. y JEFFREYS, A., «A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response», en *Humanitarian Practice Network Paper*, núm. 37 (2002), p. 7.

¹⁴⁶² Vid. INSTITUTE FOR FOREIGN POLICY ANALYSIS, *In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan*, 2007, p. 7.

¹⁴⁶³ En este sentido, vid. TELFORD, J. y COSGRAVE, J., *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, Tsunami Evaluation Coalition, 2006, p. 57; BARRY, J. y JEFFREYS, A., «A bridge...», *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁶⁴ Vid. INSTITUTE FOR FOREIGN POLICY ANALYSIS, *In Times of Crisis... op. cit.*, p. 7; FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁶⁵ FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁶⁶ En este sentido, FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 155.

imponer el Estado receptor para el despliegue de militares por su territorio, lo que puede retrasar la asistencia¹⁴⁶⁷.

713. A pesar de lo anterior, existe un gran número de instrumentos internacionales que hacen referencia al empleo de las FF.AA. en caso de catástrofe, tanto regionales¹⁴⁶⁸ como bilaterales¹⁴⁶⁹. Todos ellos coinciden en la potestad del Estado receptor de aprobar expresamente la entrada y uso de efectivos militares¹⁴⁷⁰. Además, algunos especifican que los agentes con carácter militar deben estar identificados y someterse a un mando único¹⁴⁷¹, o incluso encontrarse desarmados en las tareas de asistencia¹⁴⁷².

714. Uno de los principales instrumentos no normativos que regulan este aspecto son las conocidas como Directrices de Oslo (*Oslo Guidelines*)¹⁴⁷³. En ellas se establece que el uso de las fuerzas armadas debe ser el último recurso en las medidas de respuesta a catástrofe, indicando que

¹⁴⁶⁷ Vid. INSTITUTE FOR FOREIGN POLICY ANALYSIS, *In Times of Crisis... op. cit.*, p. 34. No obstante, este problema también se encuentra en el desarrollo de acciones por el personal civil.

¹⁴⁶⁸ Como el *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998, artículo 9, apartado 3; *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículos 8,9,11,12 y 15; el *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)*, firmado en St. John's (Antigua y Barbuda) el 3 de julio de 2008, artículo XIII, apartado 1 n).

¹⁴⁶⁹ Vid. *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents*, hecho el 26 de junio de 1995; o el *Agreement between Sweden and Norway concerning the Improvement of Rescue Services in Frontier Areas*, de 1974.

¹⁴⁷⁰ Vid. en este sentido FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁷¹ Entre otros, art. 15 del *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency* [Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe], hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, entrada en vigor 12.5.1992, U.N.T.S. Vol. 2256, Núm. 40212, p. 53 (texto original en inglés).

¹⁴⁷² Art. 12.2 del *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, entrada en vigor el 24.12.2009, disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>.

¹⁴⁷³ NACIONES UNIDAS/ OCHA, *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/OSLO_GUIDELINES_SPANISH.pdf.

«Los recursos militares y de la defensa civil extranjeros deben solicitarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente y solamente se pueda responder a una necesidad humanitaria crítica mediante la utilización de recursos militares o de la defensa civil»¹⁴⁷⁴.

No obstante, al ser estas guías unas meras directrices, nada impediría que en virtud del principio de soberanía de los Estados, éstos empleen activos militares de forma preferente¹⁴⁷⁵.

715. Junto con los anteriores, existen otros instrumentos que pueden regular la participación de efectivos militares en materia de gestión de catástrofes directa o indirectamente. Así, por ejemplo, acuerdos en el seno de la O.T.A.N., los *Status of forces agreements*, incluso a través de *Memorandum of Understanding*. No obstante, a falta de normativa previa aplicable, podría negociarse algún acuerdo mediante la fórmula de Tratado o de M.O.U. Sin embargo, podría ser cuestionable la negociación de un acuerdo tras una catástrofe, pues el mismo podría poner en entredicho la capacidad del Estado afectado de negociar libremente los términos y condiciones, máxime cuando quien ofrece la asistencia es un Estado considerado «una gran potencia».

1.2.2. Reglamentación de la respuesta de urgencia

716. Tras esta aproximación a los instrumentos jurídicos procederemos al análisis de los distintos ejes que incardinan la respuesta ante las catástrofes y que son regulados en los acuerdos internacionales en la materia, tales como: la solicitud de asistencia, el procedimiento para solicitar y prestar asistencia, el personal y el equipo de socorro, la dirección de las operaciones, la regulación de la entrada y

¹⁴⁷⁴ NACIONES UNIDAS/ OCHA, *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, párr. 5, p. 2.

¹⁴⁷⁵ Ello no obstante el trabajo de la F.I.C.R. en apoyar y asegurar la aplicación de estas Directrices; vid. FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 156.

salida de mercancía de socorro, la compensación o la responsabilidad por daños. Estas cuestiones serán abordadas agrupadas en las siguientes fases: el inicio de la asistencia, las condiciones en que ésta debe prestarse y la finalización de la misma.

A. Inicio de la asistencia

717. El primer elemento a analizar en la práctica convencional lo constituyen las reglas que determinan el momento en que debe iniciarse la asistencia de urgencia, así como sus requisitos formales y de fondo. En este caso, nos encontramos con la reglamentación de la solicitud de asistencia, del ofrecimiento, en su caso, de ésta por parte de otros Estados y OO.II., y de la posibilidad de aceptación o denegación de la asistencia por parte del Estado afectado.

1) Declaración de la catástrofe

718. En la práctica internacional, los mecanismos para la asistencia o cooperación en caso de catástrofe no suelen activarse antes de que se haya producido el evento catastrófico y, en su caso, solicitado la asistencia o la puesta en marcha de los instrumentos pertinentes. A este respecto debemos señalar que la producción de una catástrofe no genera *per se* el inicio de la asistencia¹⁴⁷⁶, sino que será la solicitud del Estado afectado la que desencadene el inicio de la respuesta. De forma clara se recoge, entre otros instrumentos¹⁴⁷⁷, en las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones*

¹⁴⁷⁶ Como parece interpretarse del texto de la COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 42, párr. 48.

¹⁴⁷⁷ Véase, por ejemplo, el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3 a); el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientían (Laos) el 26 de julio de 2005, artículo 11, apartado 2).

internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial adoptadas en 2007, al indicar que

«El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento»¹⁴⁷⁸.

719. Aunque resulte evidente, la producción del evento catastrófico sólo obliga a lo que la norma imponga, y al respecto, salvo el deber de notificación urgente, que sí se establece en determinados tratados¹⁴⁷⁹, no existe ninguna norma convencional que imponga el inicio automático de la asistencia en caso de catástrofe; éste siempre queda supeditado a la actuación del Estado afectado¹⁴⁸⁰.

720. Un paso previo, que suele producirse antes de la solicitud de asistencia es la llamada *declaración de catástrofe* por parte del Estado afectado (que puede adoptar distintas denominaciones como declaración de emergencia, declaración de estado de emergencia, etc.). Este elemento supone un requisito de carácter interno y se encuentra regulado por la legislación nacional de cada Estado.

721. En este sentido, no deben confundirse los 3 tipos de comunicación existentes: 1) la *declaración de catástrofe* en el ámbito interno, regulada por las legislaciones internas, y que podrá en su caso tener o no consecuencias jurídicas en el plano internacional, según se

¹⁴⁷⁸ Vid. F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, artículo 10, apartado 1.

¹⁴⁷⁹ Como se ha expuesto en el epígrafe dedicado a la preparación *supra* en el Capítulo IV.

¹⁴⁸⁰ Si cabe, por el contrario, la posibilidad de que se declare una emergencia en un Estado por autoridades distintas a éste. Nos referimos al supuesto de determinación de una *emergencia de salud pública de importancia internacional* a cargo del Director General de la O.M.S., recogido en el artículo 12 del Reglamento Sanitario Internacional de 2005; *vid.* ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005, reimpreso en *International Legal Materials*, vol. 44, p. 1013, disponible en http://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf.

determine en los convenios sobre catástrofes¹⁴⁸¹. 2) La *notificación o comunicación de una catástrofe o del riesgo inminente* de que se produzca, que aparece regulada en distintos instrumentos internacionales¹⁴⁸² y que resulta obligatoria para el Estado que conozca de ella o que esté afectado por ella. Esta comunicación se produce en la fase previa a la catástrofe o una vez producida ésta. 3) Y en último lugar, la *solicitud de asistencia*. Esta solicitud es independiente de las otras comunicaciones, y sobre todo, de la notificación de catástrofe a otros Estados, pues no se requiere haber notificado una catástrofe propia o que pueda afectar a otro Estado para poder solicitar asistencia internacional. Inclusive, puede establecerse una solicitud «preventiva» de ayuda en caso de que exista riesgo de producirse una catástrofe pero ésta no haya tenido lugar aún¹⁴⁸³.

2) Solicitud de asistencia

722. Existe un amplio espectro de convenciones internacionales multilaterales y bilaterales¹⁴⁸⁴ que regulan dentro de la respuesta en

¹⁴⁸¹ En algunos casos, la legislación nacional puede establecer el requisito de declaración de catástrofe para poder solicitar ayuda internacional, o incluso proveer procedimientos aplicables a tal solicitud; *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 13-14 y 50-51. En el ámbito interno también nos encontramos con la *declaración de zona catastrófica* que se produce tras la catástrofe y con el objetivo de ofrecer ayudas extraordinarias para la reconstrucción de la zona; véase la regulación de la *declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil*, en Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*, B.O.E. núm. 164, de 10.7.2015, artículos 23-25.

¹⁴⁸² Recogida, por ejemplo, en el artículo 14 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*.

¹⁴⁸³ Como recoge el supuesto de pre-ayuda recogido en el artículo 15, apartado 2 de la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*.

¹⁴⁸⁴ Véanse en el ámbito bilateral, entre muchos otros: el *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo I, apartado 1; el *Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Française sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours luxembourgeois et français*, hecho en París el 10 de diciembre de 1962, artículo I; el *Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile*, firmado en París el 16 de abril de 1970, artículo primero; el *Emergency Technical Cooperation Agreement between the PAN American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster*, firmada en Washington el 1 de diciembre de 1982 y en Paramaribo el 3 de enero de 1983, artículo IV, apartado 1; el *Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, apartado 3; el *Convenio*

caso de catástrofe, determinados aspectos referidos a la solicitud de asistencia urgente por parte del Estado afectado. De este modo, directamente referidos a las catástrofes pueden verse el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* de 1998¹⁴⁸⁵, el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* de 2000¹⁴⁸⁶, o el Reglamento Sanitario Internacional de 2005¹⁴⁸⁷. Al mismo tiempo, dentro de los instrumentos referidos a catástrofes antrópicas encontraríamos la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986¹⁴⁸⁸, el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990¹⁴⁸⁹, su *Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas*, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000¹⁴⁹⁰.

723. La solicitud de asistencia, como regla general¹⁴⁹¹, debe realizarla el Estado afectado por la catástrofe y que se encuentra necesitado de ayuda. Así se recogía en el *Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984¹⁴⁹², o en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea¹⁴⁹³. Esta solicitud del Estado

sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, artículo 2.

¹⁴⁸⁵ Artículo 4.

¹⁴⁸⁶ Artículo 3, a).

¹⁴⁸⁷ Artículo 13.

¹⁴⁸⁸ Artículo 2, apartado 1.

¹⁴⁸⁹ Artículo 7, apartado 1.

¹⁴⁹⁰ Artículo 5, apartado 1.

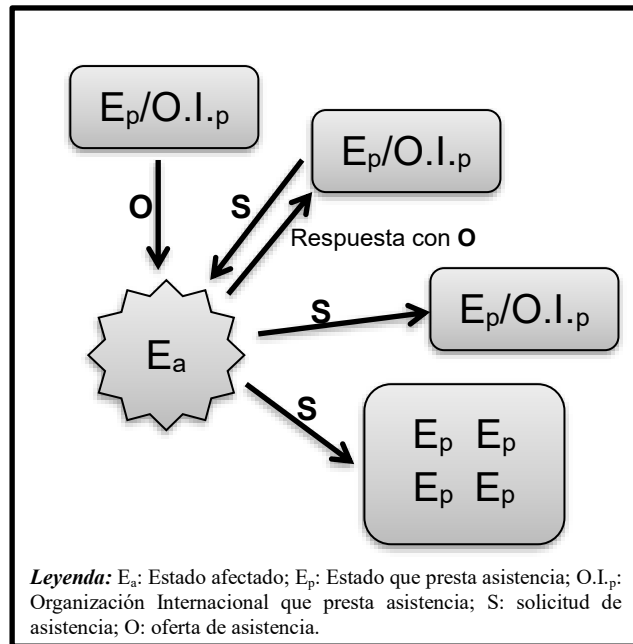
¹⁴⁹¹ Esta regla general en los tratados encuentra reducidas excepciones, como el *Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra [Acuerdo de Cotonú]*, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, D.O.C.E. L 317, de 15.12.2000, en cuyo artículo 72, apartado 6, al regular la ayuda humanitaria y de emergencia que provee la U.E. a los Estados del ACP (África, Caribe y Pacífico), indica que: «Las acciones de ayuda humanitaria y ayuda de emergencia se emprenderán a petición del país ACP afectado por la situación de crisis, de la Comisión, de organizaciones internacionales o de organizaciones no gubernamentales locales o internacionales».

¹⁴⁹² Artículo 4, apartado 1, en relación con el artículo 1 letras e) y f).

¹⁴⁹³ Decisión 1313/2013/UE, artículo 15.

afectado deberá realizarse por los cauces establecidos en los tratados. Estos cauces pueden consistir en requisitos formales como la redacción en modelo normalizado de solicitud¹⁴⁹⁴, o a través de un sistema específico previamente establecido¹⁴⁹⁵.

Cuadro 17
POSIBLES RELACIONES EN EL INICIO DE LA ASISTENCIA



Fuente: elaboración propia.

724. La solicitud tendrá como destinatarios a los Estados participantes en los tratados. No obstante, se ha establecido en algunos supuestos un ámbito mayor de participación. Tal es el caso del M.P.C.U., cuyos destinatarios (los EE.MM. de la U.E.) se complementan con terceros países y organizaciones participantes en el mismo¹⁴⁹⁶. Asimismo, las

¹⁴⁹⁴ Vid. *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*, hecho en Puerto Iguazú el 7 de julio de 2004, Anexo; *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales*, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, Anexo.

¹⁴⁹⁵ Decisión 1313/2013/UE, artículo 15, apartado 1.

¹⁴⁹⁶ En el M.P.C.U. pueden participar los países de la Asociación Europea de Libre Comercio que sean miembros del Espacio Económico Europeo, los países adherentes, los países candidatos y los candidatos potenciales, así como organizaciones internacionales; *vid.* Decisión 1313/2013/UE, artículo 28. En este sentido, la Comisión Europea ha adoptado acuerdos de colaboración en materia de protección

solicitudes pueden realizarse bien a un Estado concreto, a varios o de forma general a la comunidad internacional¹⁴⁹⁷.

725. En este último caso, no existen normas que impidan al Estado afectado que realice una solicitud fuera de la reglamentación contenida en tratados en virtud de su soberanía. Si bien la prestación de asistencia fuera de un marco jurídico preestablecido de forma convencional obligará a las partes a acordar *ex profeso* las condiciones de tal asistencia, lo cual puede reducir la seguridad jurídica al no regularse aspectos necesarios (como el estatus del personal de asistencia, o un sistema de responsabilidad por daños), además de impedir una efectiva y rápida prestación de asistencia dada la necesidad de negociar previamente los distintos elementos de ésta.

civil con Estados, *inter alia*, con Australia, Estados Unidos, Rusia, Suiza, Ucrania, Moldavia (vid. como ejemplo el *Administrative Arrangement between the U.S. Department of Homeland Security, Federal Emergency Management Agency and the Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection of the European Commission*, hecho en Bruselas el 16 de noviembre de 2011, disponible en http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/administrative_arrangement_us-fema.pdf), o con Organizaciones Internacionales como la A.S.E.A.N. (vid. el *ASEAN-EU Plan of Action (2018-2022)*, disponible en <http://asean.org/storage/2017/08/ASEAN-EU-POA-2018-2022-Final.pdf>; asimismo <http://asean.org/asean/external-relations/european-union/>).

¹⁴⁹⁷ En este sentido vid. FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., pp. 32-33. Un ejemplo de llamada general puede encontrarse en el *Fiji National Disaster Management Plan*, enero 1995, disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FIJI%20National%20Disaster%20Management%20Plan.pdf>, Apéndice F. Ejemplos de esta solicitud general pueden encontrarse v. gr. en la solicitud «a la comunidad internacional» que realizó el Jefe del Estado de Vanuatu tras la catástrofe <http://noticieros.televisa.com/mundo/1503/presidente-vanuatu-pide-solidaridad-paso-ciclon-pam/>; <http://reliefweb.int/report/vanuatu/vanuatu-appeals-aid-after-cyclone-calamity>; sobre la petición de asistencia vid. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=31893#.VQWEso5wuVo>.

Un elemento problemático que surge en este sentido es el de determinar la norma internacional aplicable a una catástrofe concreta, pues pueden coexistir distintos instrumentos mundiales, regionales o bilaterales de aplicación (por ejemplo, las normas que rigen las relaciones entre España y Francia a través de distintos tratados bilaterales o multilaterales, o en el seno del M.P.C.U.). En estos casos, algunos tratados incorporan una cláusula que regula sus relaciones con otros instrumentos, bien de forma genérica indicando que el acuerdo no afectará a otros existentes, o bien, imponiendo su aplicación subsidiaria ante la falta de otros acuerdos (vid. el artículo 5 del *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* de 2000, y el artículo 12, apartado 1 de la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales* de 1992, respectivamente). Ante la falta de estas cláusulas, pueden observarse distintas técnicas para determinar el instrumento aplicable, como la indicación en la propia solicitud al acuerdo, o el contexto en que se produjese la solicitud; vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en casos de desastre*, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 48-49.

3) Ofrecimiento de asistencia

726. La solicitud de asistencia puede ir precedida o ser coetánea a una oferta de asistencia realizada por un Estado, una O.I. o una ONG dedicadas a labores asistenciales en situaciones de emergencia. También puede darse el caso de un ofrecimiento de asistencia sin una solicitud. No obstante, en la relación entre las partes en la asistencia (ofertante-prestador y receptora-prestataria), la perfección de la relación jurídica se establece a partir de la aceptación a la oferta y no con su mero ofrecimiento que posee carácter inconcluso¹⁴⁹⁸. Por el contrario, en las relaciones propias de la solicitud de asistencia, ésta sí produce efectos jurídicos a efectos de la asistencia, y despliega una serie de obligaciones para los Estados partes en el mecanismo regulado por el tratado en cuestión. Así, por ejemplo, el Convenio de Tampere de 1998 impone la obligación de responder a la solicitud del Estado afectado¹⁴⁹⁹.

727. Las normas convencionales multilaterales no suelen contener reglamentaciones específicas referidas a la oferta de asistencia, de modo que suelen configurarse principalmente mecanismos para solicitar ayuda en lugar de para ofrecerla. No obstante, sí existen algunos instrumentos multilaterales, así como bilaterales, con indicaciones respecto del ofrecimiento de asistencia urgente. Así, a nivel multilateral, el Convenio Marco en materia de Protección Civil impone la obligación de examinar y responder en el menor plazo posible a las solicitudes y ofertas de asistencia¹⁵⁰⁰. Además, en muchas de estas convenciones, se establece la obligación de responder afirmativamente a la asistencia realizando «todo lo posible por proporcionar la asistencia solicitada»¹⁵⁰¹.

¹⁴⁹⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 52, párr. 60.

¹⁴⁹⁹ Artículo 4, apartado 3. En el mismo sentido se muestra el *Protocolo relativo a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo*, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994, artículo 18.

¹⁵⁰⁰ *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3, letra e).

¹⁵⁰¹ *Protocolo relativo a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo*, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994, artículo 18. En sentido similar se muestra el *Protocolo sobre*

En el ámbito bilateral, estas obligaciones poseen siquiera mayor rigor, fruto de la lógica, pues están basadas en términos de reciprocidad. Otra interpretación vaciaría de sentido el establecimiento de mecanismos de ayuda mutua a nivel bilateral en los que depende de una parte el cumplir o no con su objetivo, que es precisamente esta ayuda mutua de urgencia. En este sentido, se recoge en estos acuerdos la obligación de asistir a la Parte solicitante¹⁵⁰².

728. Esta obligación de asistir, incluida en los tratados, viene acompañada de una cláusula condicional de aplicación referida a las posibilidades del Estado ofertante. De este modo, se introduce habitualmente bajo la fórmula «en la medida de sus capacidades» para restringir la actuación ofertada a las propias disponibilidades de quien prestaría la asistencia¹⁵⁰³. Esto configura el deber de ofrecer asistencia

Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo, hecho en La Valeta el 25 de enero de 2002, artículo 12, apartado 1.

¹⁵⁰² Así por ejemplo, el *Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas)*, 16 de mayo de 1985, artículo 1, apartado 1; el *Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, al indicar en su apartado 3 que «...cada Parte podrá, a su criterio, solicitar a la otra Parte la prestación de asistencia en caso de un accidente nuclear o de emergencia radiológica en su territorio. La Parte que recibiera la solicitud de esa asistencia se esforzará para brindarla lo más rápido posible y en la medida de su capacidad» (énfasis añadido); o el *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, firmado en París el 25 de mayo de 1998, artículo 5, apartado 1.

¹⁵⁰³ Véanse v. gr. en el ámbito multilateral el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, artículo 7; el *Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas*, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000, artículo 5, apartado 1. En las relaciones bilaterales puede verse recogido en el *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo I, apartado 2; el *Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave*, hecho el 21 de abril de 1981, Bélgica – Francia, U.N.T.S. vol. 1437, núm. 24347, artículo 1, apartado 1; el *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado ad referendum en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo IX; el *Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on Cooperation across State Frontiers to Prevent or Limit Damage to Persons or Property or to the Environment in the Case of Accidents*, hecho en Estocolmo el 20 de enero de 1989, artículo 2; el *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters*, firmado en Sochi el 15 de abril de 1998, artículo 3, apartado 3; el *Wildfire Protection Agreement between the Department of the Interior and the Department of Agriculture of the United States of America and the Secretariat of Environment, Natural Resources, and Fisheries of the United Mexican States for the Common Border*, firmado en Ciudad de México el 4 de junio de 1999,

como una obligación de resultado y no de medios, bastará para satisfacerla el ofrecimiento de asistencia (con indicación si cabe de las características) sin que importe que tales medios sean o no suficientes para poder hacer frente a las consecuencias de la catástrofe.

729. No obstante, y en nuestra opinión, tal cláusula parece carecer de sentido, pues aún cuando esté establecida la obligación de responder afirmativamente a la solicitud de asistencia, no puede imponérsele a ningún Estado el deber de satisfacer los elementos por encima de sus posibilidades reales o proyectadas. Es decir, el Estado es libre de poder poner a disposición de otro sus propios medios de asistencia (personal y bienes de socorro, especialistas, científicos...) sin que ello le suponga un perjuicio irreparable, es decir, sin que suponga un déficit de sus capacidades que lo haga vulnerable a una catástrofe. Por ello quedará dentro de la autonomía de cada Estado, siempre que la norma no indique otra cosa, el ofrecer unos u otros medios concretos de socorro¹⁵⁰⁴. Una fórmula que evitaría una práctica perniciosa, en el sentido de restringir al máximo las capacidades ofertadas, sería el establecimiento de una capacidad común de respuesta a catástrofes, inventariada, suficiente y de calidad, como se pusiera en práctica en el caso de la Unión Europea. De tal modo, se exigen mínimos ante la posibilidad de que un Estado se mostrase poco proclive a cumplir plenamente con el objetivo de sus obligaciones en materia de respuesta ante las catástrofes.

730. También se recoge en algunos textos la posibilidad de ofrecer asistencia sin que exista previa solicitud. Así puede verse la *Convención*

artículo III; o el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, artículo 7, párr. 1.

¹⁵⁰⁴ Un ejemplo de esta idea quedó reflejado en el *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, cuyo artículo 6, apartado 2 al regular la solicitud de asistencia indica que «Cada Parte conservará plena libertad para decidir la concesión o denegación del auxilio solicitado, en particular en función de los riesgos previsibles en su territorio, de sus propias operaciones en curso y de la disponibilidad de sus equipos de socorro, especialmente de los aerotransportados».

*Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre*¹⁵⁰⁵; en el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* de 2000, cuando señala que «sólo podrá prestarse la asistencia que haya solicitado el Estado Beneficiario o la que haya propuesto el Estado Solidario con el consentimiento del Estado Beneficiario»¹⁵⁰⁶; o en el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia de 2005¹⁵⁰⁷. En estos casos, siempre queda sujeta la aplicación de tal oferta a la aceptación por el Estado afectado¹⁵⁰⁸.

B. La asistencia de urgencia

731. Junto con las normas relativas al inicio (solicitud, ofrecimiento, aceptación), y terminación¹⁵⁰⁹, en las convenciones internacionales se suele hacer referencia a determinadas condiciones que deben cumplirse en la prestación de la asistencia de urgencia. De este modo, podemos agrupar tales requisitos en dos grupos: el primero, que comprendería aquéllos relativos a aspectos técnicos en el desarrollo de la asistencia, tales como determinación de los medios de asistencia, aspectos aduaneros, desembolso de los gastos, etc.; y el segundo, sobre los aspectos sustantivos de la asistencia, que recogen las reglas sobre

¹⁵⁰⁵ *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre*, de 6 de julio de 1991, artículo I, letra b).

¹⁵⁰⁶ Artículo 3, letra a).

¹⁵⁰⁷ *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículo 3, apartado 1. En el sentido de permitir estas ofertas no solicitadas se muestran otros instrumentos no normativos como el artículo 18 del *Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria*, Alemania, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991; el artículo 10, apartado 1 de las F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007 (que copia la expresión contenida en la Resolución A.G.N.U. 46/182, Anexo, párr. 3; vid. F.I.C.R., *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, versión de 26 de octubre de 2007, p. 29).

¹⁵⁰⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 55.

¹⁵⁰⁹ Véase *infra* epígrafe C.

calidad y utilidad de los medios de ayuda y aquellos principios jurídicos que deben respetarse en la aplicación de la asistencia.

1) Condiciones técnicas de la asistencia

732. En el primer grupo encontramos las medidas destinadas a facilitar la asistencia externa. Éstas pueden ser recogidas por el tratado en materia de asistencia, en la solicitud y oferta de asistencia, o en su defecto en otros acuerdos o negociaciones entre las partes¹⁵¹⁰. En este sentido, junto con la posibilidad general ya comentada de dirigir, controlar, coordinar y supervisar las operaciones de asistencia en su territorio¹⁵¹¹, el «Estado afectado puede establecer las condiciones para la prestación de la asistencia externa»¹⁵¹². En este sentido, las normas convencionales reconocen de manera general el derecho del Estado afectado de controlar las actuaciones de asistencia mediante sus autoridades nacionales¹⁵¹³, lo cual no excluye la posibilidad de ceder la

¹⁵¹⁰ Como señala el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 4, letra b), que establece que «los Estados Partes al presente Convenio decidirán, según proceda, mediante acuerdos, las modalidades técnicas y demás procedimientos de aplicación encaminados a facilitar la puesta en marcha de esta cooperación internacional».

¹⁵¹¹ Por ejemplo, en la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 3, a); la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre* de 6 de julio de 1991, artículo IV, a); el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 4, apartado 8; o el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3, letra a), párr. 4.

¹⁵¹² Así ha sido recogido en el Proyecto de artículo 14 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, p. 68.

¹⁵¹³ Recogido, entre otros, en la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 3, a); la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre* de 6 de julio de 1991, artículo III; el *Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre*, 15 de abril de 1998, artículo 8; del mismo modo, a nivel bilateral se ha consagrado en el *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo III; o el *Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany on mutual assistance in the event of a major disasters and serious accidents*, hecho en Salzburgo el 23 de diciembre de 1988, artículo 9, apartado 1. *Vid.* sobre esta cuestión igualmente COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 56-58; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, p. 34-55.

coordinación de la asistencia en una entidad y Organización Internacional ya existente¹⁵¹⁴ o creada por el propio instrumento¹⁵¹⁵. Este control supone por un lado el derecho del Estado afectado de rechazar total o parcialmente la asistencia ofrecida¹⁵¹⁶; y por otro, el deber de indicar en el momento de la solicitud o de la oferta «el alcance y el tipo de asistencia requerida»¹⁵¹⁷. Esta dualidad refuerza la idea de control por parte del Estado afectado, que podrá determinar en función de sus necesidades qué medios de socorro le son útiles.

733. Igualmente, se establece con carácter general que los medios de asistencia deben respetar la legislación nacional del Estado dónde actúan¹⁵¹⁸. Resulta ésta una obligación básica, pues aunque los medios de asistencia externa cumplan una función esencial a la hora de auxiliar al Estado afectado para hacer frente a una catástrofe, es legítimo que éste espere «como mínimo, que la asistencia internacional que se preste dentro de su jurisdicción o bajo su control se ajuste a su legislación y sus normas»¹⁵¹⁹. Esto último no obsta que, en el uso de su potestad legislativa, dicho Estado pueda dictar leyes u otras

¹⁵¹⁴ De este modo, puede verse el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, artículo 12; el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 2. En el seno del M.P.C.U., en las actividades de asistencia que se realicen fuera de la U.E. «la coordinación de la Unión estará plenamente integrada con la coordinación global proporcionada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas, y respetará la función de dirección de la misma», Decisión 1313/2013/UE, artículo 16, apartado 2.

¹⁵¹⁵ Por ejemplo en el *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, artículo 10 y 11; o el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículo 13.

¹⁵¹⁶ *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 4, apartado 5.

¹⁵¹⁷ *Vid. Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 4, apartado 2.

¹⁵¹⁸ *Vid. Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 8, apartado. 6; la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, Anexo X, párr. 1; el *Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre*, 15 de abril de 1998, artículo 9, apartado 3; el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículo 13, apartado 2.

¹⁵¹⁹ *Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 59.

disposiciones que permitan adaptar su derecho interno para facilitar la asistencia, una exención temporal o regímenes específicos de emergencia¹⁵²⁰. Además, para facilitar a las Organizaciones asistenciales el correcto cumplimiento de este deber, se defiende que el Estado afectado proporcione información sobre la legislación aplicable¹⁵²¹.

734. Junto con los anteriores, existe otro grupo de medidas incluidas en los instrumentos dedicadas a la facilitación de la asistencia en caso de catástrofe. Se trata de reglas especiales aplicables a los medios de asistencia (personal, bienes y equipo de socorro) para un adecuado desempeño de sus funciones. Referidas al personal, debemos señalar que tanto en situaciones de conflicto como de catástrofe se pueden producir obstáculos que dilaten en el tiempo la entrada por parte de las autoridades nacionales (largos procesos para emitir visados, etc.)¹⁵²²; para evitarlo, se establecen reglas para favorecer la entrada en el Estado (mediante la reducción de los procedimientos o incluso exención de visados, la obtención de permisos de trabajo, o remoción de obstáculos reglamentarios¹⁵²³); la libertad de movimiento por el Estado afectado o bien el tránsito a través del Estado en dirección al Estado solicitante de

¹⁵²⁰ En este sentido se manifestó la C.D.I. al interpretar el deber del Estado afectado de facilitar la asistencia externa; *vid.* Comentario 2) al Proyecto de artículo 15 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, pp. 71-72.

¹⁵²¹ F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, cuyo artículo 10, apartado 3, reza como sigue: «Los Estados afectados deberían poner a disposición de los actores que prestan asistencia una información adecuada respecto de las leyes y reglamentos nacionales especialmente aplicables a la entrada y el funcionamiento del socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial».

¹⁵²² En este sentido, *vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issue...* *op. cit.*, p. 156. Referido a Darfur pueden verse los problemas que sufrió la propia O.C.H.A. en O.C.H.A., *Fact Sheet on Access Restrictions in Darfur and Other Areas of Sudan*, abril de 2006; STEFANELLI, J.-N. y WILLIAMS, S., «Disaster Strikes: Regulatory Barriers to the Effective Delivery of International Disaster Assistance within the EU» en *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 2, Issue 1 (2011), pp. 53-83.

¹⁵²³ Como puede ser en materia de reconocimiento de títulos universitarios, capacitaciones profesionales o licencias; *vid.* en *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 7, apartado 2, d); o *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 9, apartados 1 y 3 d).

ayuda¹⁵²⁴ (que incluye disposiciones en materia de navegación aérea)¹⁵²⁵. En cuanto a los bienes de socorro, también se incorporan facilidades¹⁵²⁶, estableciendo reglas específicas a la importación y exportación de mercancías¹⁵²⁷, sistema aduanero¹⁵²⁸ y derechos arancelarios, o un régimen específico para determinados bienes como son los medicamentos¹⁵²⁹.

735. De manera conjunta para el personal y los bienes de socorro diversos instrumentos recogen disposiciones para otorgarles un estatuto jurídico específico en el marco de las actividades de respuesta a catástrofes. En este sentido, puede exigírseles a los medios de asistencia la utilización de un signo distintivo, o el uso de una tarjeta identificativa para las personas. Así mismo, se conceden privilegios e inmunidades funcionales¹⁵³⁰, que pueden incluir, entre otros elementos, exenciones fiscales. En este último caso resulta ilustrativa la regulación que contenía el *Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984 que rezaba:

¹⁵²⁴ Vid. por ejemplo, *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 9; *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, Anexo X, párr. 5; *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 9, apartado 4.

¹⁵²⁵ Como por ejemplo la entrada, salida y tránsito de aeronaves; Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 91-92.

¹⁵²⁶ El análisis pormenorizado de estos elementos de carácter sumamente técnico se escapa de los límites de este trabajo, por ello remitimos al lector al estudio pormenorizado contenido en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 67-84; FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 98-132.

¹⁵²⁷ Vid. *Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Profesional*, hecho en Bruselas el 8 de junio de 1961, entrada en vigor el 1.7.1962, U.N.T.S. vol. 473, núm. 6862.

¹⁵²⁸ *Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto)*, de 18 de mayo de 1973, U.N.T.S. vol. 950, Núm. 13561, en su versión revisada por el Protocolo de 26 de junio de 1999.

¹⁵²⁹ Vid. por ejemplo en relación con la legislación francesa en CROIX-ROUGE FRANÇAISE, *Rapport sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) en France*, agosto, 2010, p. 35.

¹⁵³⁰ Vid. *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3, letra a), párr. 5.

«The Receiving state shall [without prejudice to existing instruments on privileges and immunities to which it is a Party] grant to the Assisting state or organization and its personnel the necessary [privileges, immunities] protection and facilities for the expeditious performance of their functions under this Convention»¹⁵³¹.

736. Además, y de manera específica –aunque podría encontrarse incluida en las prerrogativas e inmunidades–, se establecen en distintos instrumentos medidas para garantizar la seguridad de los medios de asistencia. En este sentido, se reconoce el deber del Estado afectado (en cuanto que receptor de la ayuda) de proteger al personal y bienes de socorro para que pueda desarrollar adecuadamente su función¹⁵³².

737. Finalmente, resulta común encontrar en los tratados internacionales que regulan la asistencia en caso de catástrofe principios para determinar la compensación de los gastos sufragados como consecuencia de la asistencia. En este sentido, se establece tanto la obligación de pago tanto al Estado que ofrece la ayuda¹⁵³³ como al Estado receptor¹⁵³⁴, aunque parece observarse una tendencia a un

¹⁵³¹ *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 7, apartado 2. Estos principios relativos a las condiciones de la prestación de asistencia y la facilitación de dicha asistencia han sido reconocidos por los Proyectos de artículo 14 y 15 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*

¹⁵³² Así, la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, Anexo X, párr. 2; la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 3 b); el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3, letra a), párr. 5; el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 5, apartado 3; el *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, artículo 16, apartado 5. Entre las posibles medidas de protección se establecen la utilización de escoltas armadas en los convoyes humanitarios; *vid.* Proyecto de artículo 16 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, pp. 73-76, particularmente p. 75.

¹⁵³³ *Vid.* entre otros, *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre*, de 6 de julio de 1991, artículo XIV; *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, artículo 19; *Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes*, hecho el 14 de noviembre de 1984, artículo 9; *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo XVI.

¹⁵³⁴ Véanse: *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 15; *Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de*

mayor uso de esta última fórmula. Otros instrumentos, en cambio, recogen la posibilidad de instituir mecanismos específicos¹⁵³⁵. También existen instrumentos en los que, tras indicar que el Estado afectado deberá sufragar los gastos de la asistencia, éste puede solicitar la condonación de parte de la deuda o su aplazamiento¹⁵³⁶.

2) Condiciones cualitativas de la asistencia

738. Junto con las condiciones dedicadas a los aspectos técnicos, debemos hacer referencia a aquéllas que se refieren a las condiciones sustantivas de la asistencia de urgencia. Éstas comprenden principalmente dos elementos: el aspecto de la calidad y utilidad de los medios de asistencia; y los principios humanitarios aplicables en las actuaciones por el personal de socorro.

739. El primero se refiere al requisito básico de que la asistencia prestada sea de calidad y pertinente para hacer frente a las necesidades producidas por la catástrofe¹⁵³⁷. En este sentido, en distintos acuerdos se indica que los equipos de socorro deberán estar «especializados en

accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, Anexo 1, artículo 7; *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, firmado en París el 25 de mayo de 1998, artículo 7; *Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, artículo 4; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, artículo 12; *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo V; *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, artículo III, apartado 3; *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 7.

¹⁵³⁵ *Vid. Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave*, hecho el 21 de abril de 1981, artículo 10, apartado 4 (junto con la regla general en el artículo 8); o la Decisión 1313/2013/UE, artículos 19-25.

¹⁵³⁶ *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, Anexo, párrs. 2) y 3).

¹⁵³⁷ *Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 133-138.

función de la naturaleza del siniestro»¹⁵³⁸, y «dotados de equipo especializado»¹⁵³⁹. Además, la ayuda debe ser pertinente, es decir, que sirva a las necesidades de la catástrofe. La ayuda será útil si responde a las necesidades detectadas o notificadas. Por todo ello, se configura un elemento general de esta prestación de asistencia por cuanto, debe ser adecuada a las necesidades de la catástrofe y pertinente para hacerle frente. Esto refuerza el derecho del Estado afectado de poder rechazar cualquier ayuda o medios que considere inútiles o innecesarios¹⁵⁴⁰. Todo ello, sin perjuicio de determinados límites como se ha comentado respecto de ofrecer la asistencia en función de las capacidades del Estado asistente¹⁵⁴¹.

740. Otro de los elementos transversales de la prestación de asistencia es el respeto a los *principios humanitarios aplicables a la respuesta en situaciones de catástrofe*¹⁵⁴², que suponen ciertas máximas jurídicas que deben gobernar la actuación de los equipos de socorro¹⁵⁴³ y que se

¹⁵³⁸ *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo X; *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, artículo 7, apartado 1.

¹⁵³⁹ *Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave*, hecho el 14 de enero de 1987, Francia-Suiza, publicado en Recueil Officiel 1989 522, núm. registro suizo 0.131.334.9, artículo 5; *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo IX; *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias*, hecho en Helsinki el 9 de agosto de 1994, artículo 9.

¹⁵⁴⁰ En línea con los postulados expuestos por la C.D.I. en su Comentario 7) al Proyecto de artículo 14 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, p. 70.

¹⁵⁴¹ *Vid.* párr. 727 *supra*.

¹⁵⁴² Véase, entre otros, PATRNOGIC, J., «Some Reflections on Humanitarian Principles Applicable in Relief Actions», en SWINARSKI, C. (Ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, La Haya, 1984, pp. 925-936. Denominados «principios sectoriales» del D.I.C., dada su especificidad en situaciones de catástrofe, por FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 30-32; BADIA MARTÍ, A., «Asistencia humanitaria. Reflexiones desde la perspectiva jurídica internacional de los principios humanitarios y éticos», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), pp. 1-13.

¹⁵⁴³ La aplicación de estos principios a las situaciones de catástrofe se explica en la medida en que el desarrollo del D.I.C. estuvo estrechamente ligado en su origen a las normas propias de las actividades de índole humanitaria (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 15-16). Estos principios, junto con los de no discriminación y cooperación, han de ser aplicables no sólo a las acciones de asistencia sino a todas las fases en la gestión internacional de catástrofes; en este sentido COMISIÓN DE

inspiran en postulados propios del D.I.H.¹⁵⁴⁴. Estos principios son los de humanidad, neutralidad e imparcialidad. Los elementos que los forman aparecen recogidos en algunos tratados sobre asistencia en caso de catástrofe¹⁵⁴⁵, así como en otros textos pertinentes en la materia¹⁵⁴⁶. Además han sido formulados como principios rectores de la asistencia humanitaria por la Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, que establece que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad»¹⁵⁴⁷.

DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 15.

¹⁵⁴⁴ En este sentido FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., p. 30. También se argumenta su fundamentación tanto en las normas de D.I.H. como en las de DD.HH., siendo éstas últimas aplicables a contextos no bélicos; vid. BADIA MARTÍ, A., «Asistencia humanitaria...» op. cit., pp. 3-5, especialmente p. 12. Al respecto, estos principios pueden verse recogidos en distintas disposiciones del Derecho de Ginebra, como *Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977, artículo 70, apartado 1; *Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, artículo 18, apartado 2.

¹⁵⁴⁵ Véanse por ejemplo, el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil*, de 22 de mayo de 2000, artículo 3, c); o el *Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra*, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, artículo 72, apartado 2. Igualmente aparecen recogidos en sede de la U.E. en el *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, artículo 214, apartado 2, de forma que la ayuda humanitaria de la Unión deberá respetarlos en su actuación; véase al respecto FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional...* op. cit., p. 30.

¹⁵⁴⁶ F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994, apartados 1 y 2; *Principios rectores de los desplazamientos internos*, incluidos en el *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*, doc. NN.UU. E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998, Adición [La Comisión de Derechos Humanos tomó nota de estos Principios Rectores en su Resolución 50 de 17 de abril de 1998], Principio 24; PROYECTO ESFERA, *Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, Ginebra, 2000, revisadas en 2004, p. 16-17; NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, Directriz 1 y 20; F.I.C.R., *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, versión de 26 de octubre de 2007, Directriz 4.2.

¹⁵⁴⁷ Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 2. Y han sido reconocidos por la C.D.I. en su Proyecto de artículo 6: «La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables»; vid. *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, loc. cit., p. 35.

741. El principio de humanidad¹⁵⁴⁸ implica que las acciones en la asistencia a catástrofes deben tener como máximo objetivo el salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas. Las Directrices de Oslo lo conceptualizan exigiendo en la asistencia humanitaria que ésta debe paliar

«el sufrimiento humano dondequiera se encuentre, prestando atención especial a los grupos más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y los ancianos. Deben protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas»¹⁵⁴⁹.

742. Por su parte, el principio de neutralidad comporta que la asistencia de urgencia debe prestarse «con independencia del contexto político, religioso, étnico o ideológico»¹⁵⁵⁰. En este sentido, la ayuda debe proporcionarse sin que el personal, o las instrucciones de la coordinación tomen partido en cuestiones de índole política, religiosa o ideológica¹⁵⁵¹.

743. El respeto al principio de imparcialidad en la asistencia de urgencia en caso de catástrofe se respeta en la medida en que ésta se proporcione «[...] sin discriminación por motivos de origen étnico, género, nacionalidad, opiniones políticas, raza o religión», y esté guiada «exclusivamente por las necesidades [...] [dando] prioridad a los casos

¹⁵⁴⁸ Véase en relación a su aplicación en casos de catástrofe, entre otros, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 15-17; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/629, de 31.3.2010, pp. 11-12; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁵⁴⁹ NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, Directriz 20.

¹⁵⁵⁰ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 17, párr. 13.

¹⁵⁵¹ En este sentido, *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), p. 196; y NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, Directriz 20.

de sufrimiento más urgentes»¹⁵⁵². En este caso, la técnica jurídica parece no ser la más idónea. Ello debido a que aún en el principio de imparcialidad, la imparcialidad propiamente dicha, considerada como la abstracción del que presta la asistencia, de factores distintos a la gravedad del asistido; y la no discriminación, que se refiere a la eliminación de determinantes objetivos (color, orientación, religión, raza, sexo...) para ofrecer la asistencia¹⁵⁵³.

C. Terminación de la asistencia

744. El fin de la asistencia de urgencia supone el comienzo de la siguiente fase en la gestión de catástrofes: la reconstrucción. Sin embargo, resulta complicado establecer una línea clara entre el momento en que finaliza una y comienza otra, pues suelen conllevar ambas actividades realizables simultáneamente¹⁵⁵⁴. Además, como se ha señalado¹⁵⁵⁵, una terminación abrupta y precipitada de la asistencia puede suponer un riesgo a la estabilidad de la sociedad afectada y perjudicar futuras labores de reconstrucción.

745. Existen diferencias significativas que cabe mencionar, en los instrumentos multilaterales y bilaterales en cuanto a la terminación de la asistencia. En este sentido, los primeros recogen generalmente disposiciones relativas al fin de la asistencia de urgencia¹⁵⁵⁶, que no

¹⁵⁵² Vid. NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, Directriz 20. En el mismo sentido cuasilateral *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), p. 196.

¹⁵⁵³ Vid. sobre esta distinción COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 18-19.

¹⁵⁵⁴ Vid. FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 96.

¹⁵⁵⁵ En este sentido, O.C.H.A., *OCHA Orientation Handbook*, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 75; FISHER, D., *Law and Legal Issue...* op. cit., p. 96.

¹⁵⁵⁶ Así, por ejemplo, el *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief* de 1984, artículo 18; la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 11; el *Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, artículo 20; la

debe confundirse con la denuncia o terminación del tratado en si. Los segundos, reflejan la tendencia contraria, según la cual, salvo excepciones, no se indican reglas relativas a la terminación de la asistencia.

746. Respecto de los modos o formas en que puede terminar la asistencia prestada, las normas convencionales se refieren a dos posibilidades: consensuada (por consultas) entre las Partes en cuestión (receptora y prestadora de asistencia), o por voluntad de una de las partes¹⁵⁵⁷. Así, por ejemplo, el *Convenio de Tampere* señala que

«En cualquier momento y mediante notificación escrita, el Estado Parte solicitante o el Estado Parte asistente podrán dar por terminada la asistencia de telecomunicaciones recibida o proporcionada en virtud del artículo 4.

Recibida dicha notificación, los Estados Partes interesados consultarán entre sí para proceder de forma adecuada y ordenada a la terminación de dicha asistencia, teniendo presentes los posibles efectos de dicha terminación para la vida humana y para las operaciones de socorro en curso»¹⁵⁵⁸.

747. No obstante, una de las Partes –el Estado receptor de la asistencia o bien el que la suministra– puede determinar unilateralmente la terminación (incluida una fecha límite para el fin de las operaciones¹⁵⁵⁹). De este modo, el Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia planteaba que

Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, Anexo X, párr. 10; o el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 6. En sentido opuesto, v. gr. se encuentra la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre* de 6 de julio de 1991, en la que no se recoge disposición alguna respecto de la terminación de la asistencia.

¹⁵⁵⁷ En este sentido, puede verse el análisis en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 161-163.

¹⁵⁵⁸ *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 6, apartado 1.

¹⁵⁵⁹ Vid. FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 96.

«The Receiving State or an Assisting state or organization may give notice of termination of assistance and where necessary the Parties to this Convention which are affected by such notice shall then arrange to bring the assistance to an orderly conclusion under the terms of this Convention»¹⁵⁶⁰.

748. Por otro lado, el cese de la asistencia por la decisión del Estado que la presta parece restringirse en determinados instrumentos, aspecto que no ocurre cuando es el Estado afectado quien decide unilateralmente poner fin a la ayuda. Son ejemplos de esto último el Acuerdo entre los Estados nórdicos y la O.I.E.A. de 1963, que incluye la posibilidad de cesar en la asistencia tanto de la Parte solicitante de ayuda, como de la Parte asistente, pero en este último caso, limitado a una serie de condiciones, como que la asistencia ya no sea necesaria para el Estado afectado, lo requieran «sus necesidades nacionales» o que «el Estado Solicitante no cump[la] las condiciones estipuladas en el [...] Acuerdo»¹⁵⁶¹, entre otros¹⁵⁶².

749. Ante la falta de determinación en las normas internacionales, cabe deducir que será en el proceso de *solicitud-oferta-aceptación* en el que las partes concreten las características, no sólo del inicio y de las condiciones de la asistencia, sino también de su terminación. En este caso, se podrá determinar bien una fecha concreta de terminación o posponer este momento para un acuerdo posterior. En cualquier caso, y como se acaba de exponer, la ausencia de acuerdo que regule esta cuestión no impide la finalización unilateral o consensuada.

¹⁵⁶⁰ *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief* de 1984, artículo 18.

¹⁵⁶¹ *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, Estados nórdicos y O.I.E.A., hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, artículo X, apartado 2, letras a), b) y c), respectivamente.

¹⁵⁶² Véase el *Agreement between the Republic of China and the United States of America concerning the United States relief assistance to the Chinese people (with Exchange of Notes)*, firmado en Nanking el 27 de octubre de 1947, artículo IX.

750. Finalmente, cabe indicar que en cuanto a los requisitos formales para la terminación de la asistencia, los instrumentos generalmente exigen que se realice con cierta formalidad, bien por escrito¹⁵⁶³ o mediante notificación a la otra Parte¹⁵⁶⁴. A falta de un sistema de comunicación específico instaurado para las transmisiones en situaciones de catástrofe¹⁵⁶⁵, o la exigencia de conducto diplomático¹⁵⁶⁶, estas comunicaciones deberán realizarse por la forma más adecuada y rápida, y dirigida a los puntos de contacto establecidos¹⁵⁶⁷.

751. Por su parte, la C.D.I. ha formulado de manera más general los modos de terminación y sus formalidades. De este modo la Comisión propone para la finalización de la asistencia lo siguiente:

«El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades»¹⁵⁶⁸.

Esta enunciación, aunque en términos más amplios, resulta más acertada por su mayor concreción que la originariamente propuesta¹⁵⁶⁹.

¹⁵⁶³ *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, Estados nórdicos y O.I.E.A., hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, artículo X, apartado 1.

¹⁵⁶⁴ Así se exige, entre otros en la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 11; el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 6, apartado 1.

¹⁵⁶⁵ Como crea, entre otros, el M.P.C.U.; Decisión 1313/2013/UE, artículo 15, apartado 4.

¹⁵⁶⁶ Como exige la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre*, de 6 de julio de 1991, artículo II, letra a).

¹⁵⁶⁷ En muchos casos, estos puntos de contacto o «puntos focales» (por traducción del inglés «*focal points*») son determinados en los planes de respuesta en fase de preparación. Esto permite una mayor agilidad y eficacia en las medidas de respuesta.

¹⁵⁶⁸ *Vid.* Proyecto de artículo 17 en *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, p. 76.

¹⁵⁶⁹ El Proyecto de artículo 14 originario decía así: «El Estado afectado y los actores que presten asistencia deberán consultarse para determinar la duración de la asistencia externa»; *vid.* COMISIÓN DE

1.2.3. Obligaciones en materia de solicitud, aceptación y ofrecimiento

752. De la práctica convencional sobre el inicio de la asistencia de urgencia que se acaba de exponer cabe analizar algunos interrogantes sobre el estatuto jurídico de los Estados participantes¹⁵⁷⁰: ¿existe una obligación de solicitar asistencia, de ofrecerla o de aceptarla una vez ofrecida? Todo ello, a su vez, para responder a una cuestión principal que es la siguiente ¿existe un derecho a la asistencia en caso de catástrofe? Y si la respuesta es afirmativa, ¿quién debe garantizarlo? A continuación, trataremos de arrojar algo de luz sobre dichos interrogantes, indicando desde este momento una advertencia, que es la falta de normas claras y precisas seguidas de una práctica internacional unívoca, fruto del *status nascendi* de esta rama del Derecho Internacional.

A. Del pretendido «deber de asistencia» en caso de catástrofe

753. Constituye la piedra fundamental del estatuto jurídico de los Estados, en particular todo lo relativo a la posible obligación de solicitar, ofrecer o aceptar asistencia en caso de catástrofe, el determinar la posible existencia de un derecho a tal ayuda. Ello a pesar de la falta de definición jurídica de lo que deba considerarse «asistencia» o «asistencia humanitaria»¹⁵⁷¹.

DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, p. 59.

¹⁵⁷⁰ Este estatuto se refiere a las distintas «responsabilidades de los Estados receptores y proveedores de asistencia»; *vid. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/55/82-E/2000/61, de 30.5.2000; y NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006, párr. 21.

¹⁵⁷¹ *Vid.* en este sentido CRETA, A., «A (Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations? Surveying Public International Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.),

754. Al respecto, existe una corriente doctrinal que sostiene el deber de la comunidad internacional de prestar asistencia humanitaria en caso de catástrofe, lo que conllevaría afirmar la existencia de un derecho de carácter general a la asistencia humanitaria¹⁵⁷². Este deber ha sido reconocido en distintos instrumentos mediante la formulación del *deber de cooperación de la comunidad internacional para prestar asistencia en caso de catástrofe*. De este modo, se ha defendido la asistencia a la salud independientemente del contexto de conflicto armado o de emergencia –entre las que se incluyen las catástrofes– en los *Principios Éticos de la Asistencia de Salud en Tiempo de Conflicto Armado y Otras Situaciones de Emergencia* de 2015¹⁵⁷³. Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar el derecho a la alimentación, señalaba que

«Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos

International... op. cit., p. 356. En el seno de NN.UU. se ha ofrecido la siguiente definición: «Aid provided to address the physical, material and legal needs of persons of concern. This may include food items, medical supplies, clothing, shelter, seeds and tools, as well as the provision of infrastructure, such as schools and roads. “Humanitarian assistance” refers to assistance provided by humanitarian organization for humanitarian purposes (i.e., non-political, non-commercial, and non-military purposes). In UNHCR practice, assistance supports and complements the achievement of protection objectives» NACIONES UNIDAS, RELIEFWEB, *Glossary of Humanitarian Terms*, 2008, disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf, p. 10.

¹⁵⁷² Esta posibilidad fue recogida por la C.D.I. en su estudio (*vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 52 y 171-173), lo que posteriormente dio lugar a profundos debates en su seno (*vid.* NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, de 2008, pp. 361-363). También había sido puesta de manifiesto hace años por autores como BEIGBEDER, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, p. 347-349; o CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵⁷³ C.I.C.R., *Principios Éticos de la Asistencia de Salud en Tiempo de Conflicto Armado y Otras Situaciones de Emergencia*, de 30 de junio de 2015, disponibles en <https://www.icrc.org/es/document/principios-eticos-comunes-asistencia-salud-conflictos-otras-situaciones-violencia>. Puede verse un análisis de estos principios en: BADIA MARTÍ, A., «Comentarios a los Principios Éticos de la Asistencia de Salud en Tiempo de Conflicto Armado y Otras Situaciones de Emergencia, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015», en *Revista de Bioética y Derecho & Perspectivas Bioéticas*, vol. 36 (2016), pp. 125-133. Sobre la asistencia sanitaria puede verse SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «La asistencia...», *op. cit.*, pp. 79-116.

de emergencia [...]. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades»¹⁵⁷⁴.

755. La misma idea, esta vez con carácter general, se recogía en los *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en emergencias complejas*. De este modo, se recomendaba en el apartado II, párr. 4 dedicado a la responsabilidad de proveer asistencia durante las emergencias complejas que:

«Where the government of other authority is unable or manifestly unwilling to provide life-sustaining aid, *the international community has the right and obligation to protect and provide relief* to affected and threatened civilian populations in conformity with the principles of international law»¹⁵⁷⁵.

756. Además, este aspecto fue reconocido en cierto modo por la propia C.I.J. en su Sentencia de 27 de junio de 1986 al indicar:

«There can be no doubt that *the provision of strictly humanitarian aid to persons or forces in another country, whatever their political affiliations or objectives, cannot be regarded as unlawful intervention, or as in any other way contrary to international law*»¹⁵⁷⁶.

757. Este deber de asistir de la comunidad internacional se relaciona con otras nociones como el llamado «derecho de injerencia» o «derecho de intervención humanitaria»¹⁵⁷⁷ o el de la «responsabilidad de

¹⁵⁷⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, doc. NN.UU. E/C.12/1999/5, de 12.5.1999, p. 10, párr. 38.

¹⁵⁷⁵ *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), p. 198, apartado II, párr. 4 (énfasis añadido).

¹⁵⁷⁶ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, *I.C.J. Reports 1986*, párr. 242 (énfasis añadido).

¹⁵⁷⁷ El «derecho de injerencia» o de «intervención humanitaria» es aquél «en vertu duquel les États ou les ONG seraient fondés à apporter une aide d'urgence aux populations se trouvant en état de détresse»; *vid.* DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 493. Véase sobre éste los muchos trabajos académicos referenciados en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 171, nota 791; y en DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit...*

proteger», entre otros interrogantes que suscita¹⁵⁷⁸. Además puede entrar en conflicto con postulados clásicos del D.I.¹⁵⁷⁹ como son la soberanía¹⁵⁸⁰ y la no injerencia en asuntos internos¹⁵⁸¹. En cuanto al derecho de intervención humanitaria, que ha sido reconocido de manera limitada¹⁵⁸² dado su carácter ambiguo y confuso¹⁵⁸³, choca con el principio general de consenso aplicable a la ayuda, según el cual «une aide ne peut être imposée à un État»¹⁵⁸⁴. Respecto a la relación con la responsabilidad de proteger¹⁵⁸⁵, una primera aproximación parecía interpretar que la misma fuese aplicable a las situaciones de

op. cit., pp. 492-493. Así mismo, puede verse DIENG, A., «L'action du système des Nations Unies et le droit à l'assistance humanitaire», Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire (Maison de l'UNESCO, Paris, 25-27 janvier 1995), doc. UNESCO SHS-95/CONF.805/5, de 12.1.1995, p. 3; y el apartado V de las *Conclusions du colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire*, Maison de l'UNESCO, Paris, 25-27 janvier 1995, p. 3.

¹⁵⁷⁸ En este sentido como expusiera VALENCIA-OSPINA son varias las dudas respecto de la naturaleza de este derecho: «¿se trataría de un derecho humano o simplemente de un derecho que tendrían las personas afectadas por un desastre? ¿Sería un derecho individual o colectivo? ¿Contra quién podría hacerse valer, en su caso?» *vid.* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 20.

¹⁵⁷⁹ *Vid.*, NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, de 2008, p. 362, párr. 242.

¹⁵⁸⁰ Respecto del principio de soberanía puede verse: *Affaire du Déroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949*, p. 4 y ss., en especial p. 35.

¹⁵⁸¹ Sobre el principio de no intervención, *vid.* v. gr. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *I.C.J. Reports 1986*, p. 14, y la Resolución AGNU 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/2625 (XXV).

¹⁵⁸² Se excluye, por ejemplo, una aplicación de la asistencia por parte de entidades no estatales en territorio de un Estado; véase en este sentido DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 493.

¹⁵⁸³ En este sentido, DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 493.

¹⁵⁸⁴ *Vid.* DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 1233.

¹⁵⁸⁵ Sobre ésta y el debate aun inconcluso respecto de su relación con las catástrofes, puede verse, entre otros muchos : PRANDLER, A., «The Concept of 'Responsibility to Protect' as an Emerging Norm Versus 'Humanitarian Intervention'», en BUFFARD, I., CRAWFORD, J., PELLET, A. y WITTICH, S. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Koninklijke Brill, Netherlands, 2008, pp. 711-727; PETERS, A., «The Security Council's Responsibility to Protect», en *International Organizations Law Review*, vol. 8, Issue 1 (2011), pp. 15-54; DAVIES, S.-E., «Natural Disasters and the Responsibility to Protect», en *German Yearbook of International Law*, vol 55 (2012), pp. 150-174; HAJJAMI, N., *La Responsabilité de Protéger*, Bruylant, Bruselas, 2013; CHAUMETTE, A.-L., y THOUVENIN, J.-M. (dirs.), *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on*, Pedone, CEDIN, Paris, 2013, especialmente pp. 27-39; en particular la aportación de PRIETO SANJUÁN, R.-A., «La méfiance envers la licéité d'une certaine forme d'intervention : un regard latino-américain», pp. 169-184; TORRES CAZORLA, M.-I., «Las Emergencias...» *op.cit.*, pp. 95-100; GARCÍA PEREZ, R., «La responsabilidad de proteger: redefinición y pervivencia (2009-2013)», en VVAA. *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de la AEPDIRI*, Tecnos, Barcelona, 2015, pp. 211-220.

catástrofe¹⁵⁸⁶, no entrando en conflicto con la concepción de catástrofe ofrecida por el Centro de investigaciones de la Academia de La Haya¹⁵⁸⁷. Sin embargo, la configuración delinada en la Cumbre de 2005¹⁵⁸⁸, y su interpretación restrictiva por el Secretario General, limitaría finalmente su ámbito a los supuestos de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad¹⁵⁸⁹. No obstante lo anterior, como indicaran FERNÁNDEZ LIESA y OLIVA MARTÍNEZ «la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes»¹⁵⁹⁰, por lo que el debate dista mucho de haber quedado zanjado definitivamente.

758. El origen de esta asistencia humanitaria se encuentra en la reglamentación propia del D.I.H. del cual se extrae¹⁵⁹¹. Por ello, resultan razonables las dudas respecto de si puede extrapolarse tal noción al

¹⁵⁸⁶ Véase FISHER, D., «The Future...» *op. cit.*, pp. 98-99.

¹⁵⁸⁷ Publicado como LEBEN, CH. y CARON, D.-D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de la Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996.

¹⁵⁸⁸ Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, doc. NN.UU. A/RES/60/1, de 24.10.2005, párr. 138-140. Véanse además, el debate en la Asamblea General en NACIONES UNIDAS, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sesiones Plenarias*, sesiones 96ª a 101ª, A/63/PV.96 a 101; la Resolución 63/308, de 7 de octubre de 2009, *La Responsabilidad de proteger*, doc. NN.UU. A/RES/63/308, de 7.10.2009.

¹⁵⁸⁹ Indicando al respecto que «A menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los *desastres naturales* redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna [...]» (la cursiva es nuestra); *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/63/677, de 12.1.2009, p. 8, párr. 10, b). *Vid.* al respecto, DE TOMÁS MORALES, S. (dir.), *Formación y Adiestramiento Sensible al Género del Personal Cívico-Militar y el Empoderamiento de la Mujer. Reflexiones en torno a las Operaciones de Paz en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 94-95.

Inclusive, la propia CDI dejó claro en sus debates sobre el tema de la protección de las personas en casos de desastre que «la responsabilidad de proteger sin el consentimiento del Estado afectado, no constituye un principio aceptado en el actual Derecho internacional»; *Vid.* afirmación de VARGAS-CARREÑO en los debates plenarios, A/CN.4/SR.3019, p. 3.

¹⁵⁹⁰ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁹¹ Así, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 20. Véase además, el estudio realizado en PETIT DE GABRIEL, E.-W., *Las exigencias... op. cit.*, pp. 90-110.

contexto de las catástrofes, propio de la rama del D.I.C.¹⁵⁹². En este sentido, y ante la falta de normas positivas y supuestos de práctica estatal que recojan tal extremo debe realizarse una interpretación restrictiva. Así las cosas, el derecho a la asistencia humanitaria está contemplado respecto de las actuaciones de organizaciones humanitarias, principalmente de la Cruz Roja, y se contempla en el Derecho de Ginebra¹⁵⁹³, aunque su aplicación práctica finalmente dependa de la aceptación del Estado afectado¹⁵⁹⁴. La duda estriba en si es posible la aplicación de este Derecho *mutatis mutandis* a las situaciones de catástrofe. Al respecto, se ha formulado la existencia de tal derecho, pero no con carácter general, sino relacionado con los Derechos Humanos¹⁵⁹⁵. En tal sentido parece haberse seguido el

¹⁵⁹² Vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 20.

¹⁵⁹³ Véanse el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, artículos 38, apartado 1, 59, 62 y 108; el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977, artículo 70; el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, artículo 18, apartado 2. En este sentido, SANDOZ, Y., «Le droit d'initiative du Comité International de la Croix-Rouge», en *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), pp. 352-373; MERON, T., *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Grotius Publications, Cambridge, 1987, pp. 105-117; LA PRADELLE P.-G. de, «Une conquête méthodique: le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux», en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, Christophe Swinarski, ed., 1984, pp. 945-950; COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 171; DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 493.

¹⁵⁹⁴ Vid. C.I.C.R. «The ICRC, the League and the Report on the re-appraisal of the Role of the Red Cross (III): Protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law», en *International Review of the Red Cross*, vol. 18, Issue 205 (1978), pp. 210-214; en el mismo sentido COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 25, nota 77.

¹⁵⁹⁵ Esta interpretación que relaciona el deber de asistencia para proteger los DD.HH., podría no obstante plantear ciertas dudas respecto de su aplicación a las catástrofes que afecten al medioambiente. Pues como ya indicara SANCHEZ PATRON: «la protección del medio ambiente no se encuentra entre los derechos reconocidos en el articulado del C.E.D.H.» (vid. SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades peligrosas...» *op. cit.*, p. 134), aunque como bien afirma a continuación, esta inexistencia de un derecho al medioambiente sano no excluye su protección en la medida en que pueda afectar a otros derechos sí recogidos expresamente (ibíd., p. 134). Además, existen pronunciamientos de la C.I.J. en los que exige indemnizar económicamente por daños causados al medioambiente. Tal fue el caso de *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt du 16 décembre 2015, C.I.J. Recueil 2015, condenando a Nicaragua al pago a Costa Rica de 378.890,59 (dólares estadounidenses), teniendo en cuenta el grave perjuicio producido al medioambiente (véase al respecto el *Arrêt du 2 février 2018*, pp. 14 y ss.).

planteamiento que indicara el antiguo Secretario General de NN.UU. BOUTROS BOUTROS-GHALI, al indicar que:

«... en el contexto de los derechos humanos [lo que se exige] no es un proceso de teorización sino un mayor grado de cooperación y una combinación de sentido común y compasión. No debemos torturarnos por el dilema que se plantea entre el respeto por la soberanía y la protección de los derechos humanos. Lo que menos necesitan las Naciones Unidas es una nueva controversia ideológica. De lo que se trata no es del derecho de intervención sino de la *obligación colectiva de los Estados de proporcionar socorro y ayuda cuando se planteen emergencias de derechos humanos*»¹⁵⁹⁶.

759. Por consiguiente, parece formularse tal derecho a la asistencia en caso de catástrofe, y consecuentemente el derecho-deber de la comunidad internacional de ofrecer asistencia en aquellas situaciones en que se produzca una violación de Derechos Humanos. Sin embargo, no existen referencias en normas convencionales que avalen esta postura¹⁵⁹⁷, y pese a todo, la misma ha sido ampliamente recogida por instrumentos no vinculantes¹⁵⁹⁸. Además, la ya conocida Resolución de la A.G.N.U. 46/182, cuya proyección como norma con indicios de coercitividad está en alza¹⁵⁹⁹, no reconoce entre sus principios rectores esta obligación¹⁶⁰⁰. Por ello, en nuestra opinión, no puede tratarse sino

¹⁵⁹⁶ Énfasis añadido. *Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización*, 1991, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto periodo de sesiones, Suplemento N° 1*, doc. NN.UU. A/46/1, pp. 5-6.

¹⁵⁹⁷ Este es uno de los motivos (la falta de práctica internacional favorable) que argumenta THOUVENIN para indicar esta inexistencia de una obligación de asistencia internacional; *vid.* THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» *op. cit.*, p. 356. En este sentido, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 172.

¹⁵⁹⁸ Entre otros, en *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, preparados por la F.I.C.R., en consulta con el C.I.C.R., *loc. cit.*, principio 2, apartado 1; *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995); INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, apartado II, párrafos 1 y 2.

¹⁵⁹⁹ Véanse párrafos 428 y 429 de este trabajo.

¹⁶⁰⁰ *Vid.* Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, párr. 5.

de una formulación de *lege ferenda*, cuya aplicación práctica quedaría reducida al supuesto en el que tal situación fuera considerada como una amenaza contra la paz, quebrantamiento de la paz o un acto de agresión¹⁶⁰¹, permitiendo la actuación incluso mediante medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta al Consejo de Seguridad¹⁶⁰². Constituye precedente de esta última tesis la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1908 (2010), de 19 de enero de 2010¹⁶⁰³, que aumenta los efectivos de la Misión de estabilización en Haití (MINUSTAH) como consecuencia del terremoto sufrido el 12 de enero, y «con el fin de apoyar la labor inmediata para la recuperación, *reconstrucción* y estabilidad del país»¹⁶⁰⁴. No obstante lo anterior, el debate dista mucho de haber quedado zanjado¹⁶⁰⁵.

B. Deber del Estado afectado de garantizar la asistencia

760. Sobre la base de la práctica convencional analizada y del contexto jurídico que acaba de exponerse, se refuerza la primacía de la soberanía de los Estados en materia de asistencia en relación con las catástrofes¹⁶⁰⁶. No obstante, este respeto a la soberanía del Estado como pilar fundamental de la sociedad internacional¹⁶⁰⁷, conlleva

¹⁶⁰¹ Véase la reflexión sobre las catástrofes como amenaza contra la paz y la seguridad internacionales, así como la labor del Consejo de Seguridad al respecto en PETIT DE GABRIEL, E.-W., «Les actions...» *op.cit.*, pp. 574-586.

¹⁶⁰² En este sentido, DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit... op. cit.*, p. 494. Ejemplos de la práctica reciente del Consejo de Seguridad en el que se impone la prestación de asistencia para proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado puede verse en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «La asistencia...», *op. cit.*, pp. 101-107.

¹⁶⁰³ Resolución 1908 (2010), de 19 de enero de 2010, doc. NN.UU. S/RES 1908(2010).

¹⁶⁰⁴ Énfasis añadido. *Vid.* <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>. En este mismo sentido GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, p. 240.

¹⁶⁰⁵ Como demuestra el incesante interés por la doctrina en el análisis de estas cuestiones; *vid. v. gr.* LUOPAJÄRVI, K., «Is there an Obligation on States to Accept International Humanitarian Assistance to Internally Displaced Persons under International Law?», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, núm. 4 (2003), pp. 678-714.

¹⁶⁰⁶ Aspecto que se reconoce en la Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 3.

¹⁶⁰⁷ *Vid. Carta de las Naciones Unidas*, firmada el 26 de junio de 1945, preámbulo y artículo 10; la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad*

derechos y también obligaciones¹⁶⁰⁸. Entre los derechos cabe mencionar, el de controlar las operaciones de ayuda¹⁶⁰⁹, inclusive cuando intervengan efectivos extranjeros; o el de dar su consentimiento para que puedan efectuarse las operaciones de asistencia¹⁶¹⁰, lo que supone la obligación para el Estado u Organización ofertante de obtener dicho *placet* para operar. Respecto de las obligaciones, junto con la anterior, destaca el deber principal del Estado afectado de garantizar la asistencia a las personas que se encuentren en el territorio bajo su jurisdicción¹⁶¹¹. Así ha sido reconocido en distintas Resoluciones de la Asamblea General de NN.UU.¹⁶¹² y fue formulado por la C.D.I. en su proyecto de artículos indicando que:

«El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control»¹⁶¹³.

761. Junto con su fundamentación en el principio de soberanía y sus implicaciones, este deber del Estado afectado se justifica por su «mejor posición para calibrar la gravedad de una situación de emergencia y

con la Carta de las Naciones Unidas, doc. NN.UU. A/RES/2625 (XXV); *Affaire du Déroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949*, p. 35.

¹⁶⁰⁸ Al señalar que «La souveraineté confère des droits aux Etats et leur impose des obligations»; *Affaire du Déroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949*, Opinión individual del Juez Álvarez, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 43. Idea reiterada en *Island of Palmas case (Netherlands v. USA)*, 4 de abril de 1928, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 43.

¹⁶⁰⁹ *Vid.* el debate en el seno de la C.D.I. sobre este tema en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, de 2008, p. 357, párr. 228.

¹⁶¹⁰ FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 27-28 y especialmente 32-33.

¹⁶¹¹ Como establecen los principios rectores aprobados por la A.G.N.U. en Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 4. En este sentido, THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation...» *op. cit.*, pp. 51-356.

¹⁶¹² Véanse, entre otras la Resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983, *Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole*, doc. NN.UU. A/RES/38/202, párr. 4; la Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/43/131, párr. 2; y la Resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/45/100, párr. 2.

¹⁶¹³ Proyecto de artículo 10, apartado 1 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, p. 55.

determinar las políticas de respuesta adecuadas»¹⁶¹⁴. Además, podría encontrarse la fundamentación en la obligación de los Estados de proteger los Derechos Humanos –relacionados con la seguridad humana– de los individuos que se encuentren en su territorio¹⁶¹⁵.

C. Deber de solicitar asistencia

762. En cuanto a si un Estado está obligado a solicitar ayuda, en principio, los acuerdos internacionales no parecen contener una obligación de solicitar asistencia por parte del Estado afectado, sino una posibilidad. Así se desprende del tenor literal del *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* de 1998, cuando indica que

«El Estado Parte que requiera asistencia de telecomunicaciones para mitigar los efectos de una catástrofe y efectuar operaciones de socorro *podrá* recabarla de cualquier otro Estado Parte, sea directamente o por conducto del coordinador de las operaciones»¹⁶¹⁶.

763. Esta redacción en modo condicional («podrá») indica el carácter potestativo de la acción. Se configura, por tanto, como una posibilidad del Estado el solicitar o no asistencia exterior¹⁶¹⁷, en virtud del principio de soberanía y su corolario (como es la no intervención en asuntos internos).

¹⁶¹⁴ Comentario 7) al Proyecto de artículo 10 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, p. 56.

¹⁶¹⁵ Véase sobre éste SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Paz positiva...», *op. cit.*, pp. 101-116, particularmente pp. 108-111.

¹⁶¹⁶ Artículo 4, apartado 1 (énfasis añadido). Con idéntica redacción puede verse el *Protocolo sobre Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo*, hecho en La Valeta el 25 de enero de 2002, en su artículo 12, apartado 1.

¹⁶¹⁷ Referida al plano internacional. La obligación o no, y consiguiente responsabilidad del Gobierno de un Estado por la gestión de una catástrofe entre distintas divisiones infra-estatales en virtud de su legislación interna quedaría fuera del objeto de esta tesis.

764. Aspecto distinto es el supuesto en el que el evento suponga no sólo la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional sino, además, una incapacidad de medios para hacerle frente por parte del Estado afectado, lo que implica un mayor perjuicio para las personas, bienes y el medioambiente, incluyendo vulneración de los Derechos Humanos en diversos casos. En esta situación, la tendencia parece no ser tan estricta con la potestad discrecional del Estado afectado, y podría exigirse el *deber de solicitar ayuda*¹⁶¹⁸ en virtud de su obligación de proteger a la población que se encuentre bajo su jurisdicción en caso de catástrofe.

D. Deber de aceptar asistencia exterior (internacional)

765. La postura de partida de NN.UU. cuando en la década de 1960 comenzaba a tratar la cuestión de las catástrofes en Derecho Internacional, se basaba en que la obligación de responder en caso de catástrofe recae principalmente sobre el Estado afectado, y es éste el competente para solicitar la asistencia a la comunidad internacional¹⁶¹⁹.

¹⁶¹⁸ La C.D.I. manifestó la mejor posición de la expresión «deber de buscar asistencia» en lugar de «deber de solicitar» (*vid.* Comentario 5) y 6) al Proyecto de artículo 11 del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, pp. 59-60). Sin embargo, en nuestra opinión, entendemos que al igual que en las Directrices de Oslo, resultaría más acertado el uso de la expresión *deber de solicitar*, por varias razones: primero, porque supondría un justo correlato a la fuerte defensa del principio de soberanía en el contexto de la asistencia en caso de catástrofe, y respecto al objetivo último de la norma, que es la protección del individuo en sus distintas facetas; segundo, esta expresión no supone, como afirma la C.D.I., que imponga una solución menos negociada, puesto que la solicitud de asistencia no implica ofrecer un cheque en blanco a los demás Estados u OO.II. (en este sentido FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 32), sino que el Estado afectado se reserva el derecho de determinar las condiciones en que se prestará esa asistencia, inclusive su terminación; en tercer lugar, puesto que si se reduce la exigencia a la mera búsqueda de asistencia, se transforma la obligación de resultado en una obligación de actividad: realizar los trámites para buscar asistencia, aunque no se consiga. Por ello, una interpretación plenamente favorable con la protección real de los DD.HH. impone una exigencia más estricta como es la de solicitar asistencia.

¹⁶¹⁹ *Vid.* PARK, K.-G., «La protection...», *op. cit.*, p. 326. Entre otras, esta posición quedaría reflejada en las Resoluciones de la A.G.N.U. Resolución 2034 (XX), de 7 de diciembre de 1965, *Asistencia en casos de desastres naturales*, doc. NN.UU. A/RES/2034 (XX); Resolución 37/144, de 17 de diciembre de 1982, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/34/144; Resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983, *Fortalecimiento*

A pesar de haber transcurrido más de 50 años desde entonces, ésta sigue siendo la postura defendida en la actualidad¹⁶²⁰.

766. Por ello, y con las salvedades que se han indicado en las páginas que preceden, la aceptación del Estado afectado¹⁶²¹ se muestra como requisito indispensable para que se produzca la asistencia. Ello es consecuencia, por un lado, de la afirmación estricta del principio de soberanía, igualdad e independencia de los Estados en el D.I.; y por otro, de la responsabilidad principal que recae precisamente sobre el Estado afectado de garantizar la protección de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción¹⁶²².

767. Además, el defendido deber de la comunidad internacional de prestar asistencia en caso de catástrofe limitaría el ámbito de la voluntad del Estado en el sentido de restringir su capacidad para rechazar ofertas. De este modo se configura como un elemento intrínseco de esta obligación el no denegar arbitrariamente ofertas de asistencia¹⁶²³.

de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole, doc. NN.UU. A/RES/38/202; Resolución 41/201, de 8 de diciembre de 1986, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/41/201; Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/43/131; Resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/45/100; y Resolución 57/150, de 27 de febrero de 2002, *Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas*, doc. NN.UU. A/RES/57/150, de 27.2.2003; entre otras.

¹⁶²⁰ Como se desprende del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016.

¹⁶²¹ Ésta puede ser individualizada o genérica; *vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issue... op. cit.*, p. 91; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 50. Igualmente puede verse concretamente sobre este asunto FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 98 y ss.; JANSEN-WILHELM, S., *Accepting... op. cit.*

¹⁶²² En este sentido, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 46.

¹⁶²³ Véase en este sentido, el principio 25, apartado 2 de los Guiding Principles on Internal Displacement (*vid.* KÄLIN, W., «Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations», en *Studies in Transnational Legal Policy*, edición revisada núm. 38 (2008) [la primera edición corresponde al núm. 32 (2000)], pp. 114 y ss.); INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16ª Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, apartado VIII, párr. 1; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 55, nota 229; o los comentarios al Proyecto de artículo 13, párr. 2

1.3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS OPERACIONES DE RESPUESTA A CATÁSTROFES

768. Los aspectos institucionales regulados en las convenciones en materia de respuesta a catástrofes han consistido en la determinación de puntos de contacto nacionales (denominados «Autoridades de contacto») o internacionales, la creación de determinadas estructuras permanentes para la colaboración en la asistencia de urgencia¹⁶²⁴. También se han incluido determinadas reglas que faciliten la coordinación con otras OO.II., inclusive Naciones Unidas. Además, en el ámbito nacional se han establecido estructuras propias de la Administración del Estado encargadas de proveer servicios de emergencia¹⁶²⁵. A continuación, se esbozarán las distintas estructuras creadas a nivel internacional para la asistencia de urgencia.

1.3.1. O.C.H.A.: coordinación general de la respuesta

769. La coordinación resulta fundamental para una adecuada prestación de la asistencia de urgencia. Ello debido a la gran tipología de actores¹⁶²⁶ (tanto del ámbito público como privado, profesional o voluntario, nacional e internacional) que pueden estar presentes en la

del *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, pp. 64-68.

¹⁶²⁴ Véase sobre el papel de las instituciones en PRIEUR, M., *Droit... op. cit.*, pp. 924-937.

¹⁶²⁵ Estos han sido definidos como el «conjunto vital de organismos especializados con responsabilidades concretas en la atención y la protección de personas y bienes en situaciones de desastre y emergencia. Incluyen a las autoridades de protección civil y a los servicios de policía y de bomberos, entre muchos otros»; *Vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, *loc. cit.*, p. 24.

¹⁶²⁶ En el ámbito nacional puede encontrarse un listado de las numerosas organizaciones humanitarias existentes que ofrecen asistencia en caso de catástrofe en http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Code%20of%20Conduct%20UPDATED_MAY%202015.pdf.

asistencia de urgencia¹⁶²⁷. Si bien, como hemos visto, resulta generalmente aceptado en las normas internacionales que el Estado afectado realice las labores de dirección de los trabajos de socorro, nada obsta a que la coordinación de los distintos equipos pudiera corresponder a este Estado u a otro organismo. De este modo, se ha reconocido un papel prioritario a NN.UU. para la coordinación de las distintas iniciativas nacionales, bilaterales o multilaterales en materia de respuesta a las catástrofes.

770. El papel central en la coordinación de las iniciativas internacionales se recogió en la Resolución de la A.G.N.U. 46/182¹⁶²⁸, que establece además las reglas básicas de actuación de NN.UU. en materia de asistencia de urgencia en caso de catástrofes¹⁶²⁹. De este modo, se establece al *coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia*, designado por el Secretario General, para encabezar las tareas de coordinación, cooperación y liderazgo en la materia¹⁶³⁰. Tras las sucesivas reformas en la Organización, finalmente será la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (O.C.H.A.¹⁶³¹) la estructura que realice estas funciones. Además, a nivel operacional, se crearon distintos organismos¹⁶³² en el seno de la misma para mejorar¹⁶³³ y

¹⁶²⁷ En este sentido COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 120; *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 24.

¹⁶²⁸ Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 12.

¹⁶²⁹ *Ibíd.*, párrafos 33-39.

¹⁶³⁰ *Ibíd.*, párr. 34.

¹⁶³¹ Véase sobre ésta *supra* párr. 363 de este trabajo.

¹⁶³² Véanse, además, los párrafos 345 y 361 a 363 de este trabajo.

¹⁶³³ De hecho, en la década de los 80 del siglo pasado la U.N.D.R.O. marcaba como prioridades el establecimiento de «emergency task force for immediate and appropriate response» en caso de catástrofe y la organización de cursos de entrenamiento sobre evaluación de riesgo y vulnerabilidad (Recomendaciones 7 y 8 de la reunión de expertos de la UNDRO en 1979, *vid.* en U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980, p. 31). También se destacaba la necesidad de evaluaciones periódicas, permitiendo una revisión de los objetivos logrados (*Ibíd.* Recomendación 9). Véase igualmente el *Informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria*, doc. NN.UU. A/46/568, de 17.10.1991, particularmente su Anexo que contiene un estudio sobre las atribuciones, capacidades y actividades de las organizaciones del sistema onusiano que participan en las labores de

facilitar las labores de coordinación y acción sobre el terreno. De este modo pueden verse, el equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (*United Nations Disaster Assessment and Coordination -UNDAC- team*), el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento (INSARAG), el Centro virtual de coordinación de operaciones sobre el terreno (OSOCC Virtual), el Centro de Coordinación de Operaciones en el Sitio (OSOCC), o el Sistema Global de Alerta y Coordinación para Desastres (GDACS)¹⁶³⁴.

771. Del mismo modo, el liderazgo en la coordinación a favor de la O.C.H.A. aparece recogido en determinadas normas en materia de asistencia en caso de catástrofe. Así, el Convenio de Tampere establece la coordinación general de carácter internacional al Coordinador del socorro de emergencia¹⁶³⁵, en cooperación con otros organismos de las NN.UU.¹⁶³⁶. Igualmente, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea establece este papel de coordinador general de la O.C.H.A.¹⁶³⁷.

1.3.2. Organizaciones especializadas en materia de asistencia

772. Sobre la base del respeto al papel asignado a las Naciones Unidas, a nivel multilateral se han creado una serie de entidades –de carácter permanente en muchos casos–, con funciones en materia de asistencia

asistencia humanitaria; así como *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/72/348, de 17.8.2017.

¹⁶³⁴ Vid. sobre estos COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p. 122; O.C.H.A., INSARAG, *Guías de INSARAG*, Volumen I: Política, 2015, disponible en http://www.insarag.org/images/stories/INSARAG_Guidelines_Vol_I_-_Politica_SPA_20160218.pdf, pp. 18-20.

¹⁶³⁵ *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 2, apartado 1 y 3.

¹⁶³⁶ *Ibíd.*, artículo 2, apartado 2.

¹⁶³⁷ Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, artículo 16, apartado 2.

de urgencia en casos de catástrofe. Se trata de organismos especializados creados en el marco de instrumentos internacionales multilaterales¹⁶³⁸ dedicados a cuestiones diversas como las emergencias sanitarias, la protección del medioambiente, la contaminación transfronteriza o por hidrocarburos y los accidentes nucleares.

773. La Convención Sanitaria internacional de 1926¹⁶³⁹, enmendada en 1938¹⁶⁴⁰, establece la *Office International d'Hygiene Publique*, como punto de intercambio de información y de notificación de emergencias sanitarias entre los Estados Partes en la Convención¹⁶⁴¹. Igualmente, la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, asigna funciones en materia de asistencia urgente al Organismo Internacional de la Energía Atómica¹⁶⁴². De modo que se establecen como funciones del Organismo¹⁶⁴³, la cooperación con los Estados en la prestación de asistencia¹⁶⁴⁴, servir de punto de información y facilitar recursos de socorro para la evaluación inicial de la catástrofe¹⁶⁴⁵. La Organización Marítima Internacional posee también funciones en materia de cooperación técnica y prestación de ayuda en situaciones de contaminación por hidrocarburos¹⁶⁴⁶. Por su parte, el Convenio de Tampere, aunque reconoce que la dirección de las actividades sobre el terreno las debe efectuar el Estado afectado, así como reconoce el papel

¹⁶³⁸ También pueden encontrarse excepcionalmente en el ámbito bilateral disposiciones convencionales que atribuyen a una OO.II. diversas funciones en materia de asistencia; *vid. v. gr.* el *Emergency Technical Cooperation Agreement between the PAN American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster*, firmada en Washington el 1 de diciembre de 1982 y en Paramaribo el 3 de enero de 1983, artículo IV.

¹⁶³⁹ *International Sanitary Convention*, firmada en París el 17 de enero de 1912.

¹⁶⁴⁰ *Convention amending the International Sanitary Convention of June 21st, 1926*, firmada en París el 31 de octubre de 1938.

¹⁶⁴¹ *International Sanitary Convention*, firmada en París el 17 de enero de 1912, artículos 9, 12, 14, 28, 57 y 151.

¹⁶⁴² *Vid.* HANSCHER, D., «Prevention, Preparedness and Assistance Concerning Nuclear Accidents-Effective International Legal Framework or Patchwork?», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 239-241.

¹⁶⁴³ Artículo 5.

¹⁶⁴⁴ Artículo 1, apartado 1.

¹⁶⁴⁵ Artículo 5, letras b) y c).

¹⁶⁴⁶ *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, artículos 9 y 12, apartado 1 d), respectivamente.

de la O.C.H.A. en la coordinación general, incorpora elementos según los cuales, ésta última debe realizarse en colaboración con la Unión Internacional de Telecomunicaciones¹⁶⁴⁷. La O.I.P.C., como hemos dicho más arriba¹⁶⁴⁸, no cuenta con funciones ni estructura organizativa propia para llevar a cabo tareas asistenciales en caso de catástrofe; por el contrario, sus funciones se limitan a tareas de colaboración técnica en el campo de la investigación y el estudio¹⁶⁴⁹.

774. Otra de las fórmulas seguidas por los instrumentos internacionales es la creación de Comisiones o Reuniones que aglutinen a los Estados Partes. En estos casos, salvo los mecanismos de Secretaría de estas reuniones que sí pueden gozar de carácter permanente, se trata en su mayoría de foros de discusión para la interpelación de observaciones a la práctica y discusión de mejoras. En este supuesto se encuentra la *Conferencia de las Partes* creada por la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales* de 1992 que, entre otros cometidos, desempeña funciones consultivas para facilitar la prestación de asistencia o la creación de grupos de trabajo específicos que analizan la aplicación y el desarrollo de la Convención¹⁶⁵⁰; también cabe citar la *Reunión de las Partes* establecida en virtud de la *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales* de 1992¹⁶⁵¹, que prevé la creación de órganos conjuntos para el desarrollo de la cooperación bilateral y multilateral¹⁶⁵².

775. Esta fórmula ha sido usada ampliamente en el marco de convenciones bilaterales en las que se crean comisiones mixtas o

¹⁶⁴⁷ Artículo 2, apartado 4.

¹⁶⁴⁸ Véase párrs. 670 y 671.

¹⁶⁴⁹ *Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958)*, hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966, artículo 2.

¹⁶⁵⁰ *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 12, apartado 2, letras b) y c).

¹⁶⁵¹ *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 17.

¹⁶⁵² *Ibíd.*, artículo 9.

grupos de trabajo entre los Estados signatarios para el desarrollo de las cuestiones en materia de asistencia de urgencia¹⁶⁵³. Así, por ejemplo, el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación en la administración de emergencias en casos de desastres naturales y accidentes*, hecho en Puerto Vallarta el 23 de octubre de 2008, determina que:

«El Grupo de Trabajo recomendará los términos de la cooperación para establecer planes y programas para prepararse, protegerse contra, *responder a*, recuperarse de, y mitigar las emergencias en casos de desastres naturales y accidentes, que por su naturaleza y magnitud causan lesión o daño a los habitantes y a la infraestructura de cualquiera de las Partes»¹⁶⁵⁴.

¹⁶⁵³ Así pueden verse, entre otros, el *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo VII, párr. 2, que otorga funciones de control de actividades de socorro a la Comisión Internacional de los Pirineos (creada en 1875); el *Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, artículo 7; el *Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales*, de 10 de abril de 1987, Guatemala-México, artículo I; el *Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, artículo XXI; el *Agreement between the Government of Australia and the Government of the Islamic Republic of Pakistan on Development Co-operation*, hecho en Islamabad el 13 de julio de 1991, artículo 8, apartado 1; el *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Kazakhstan on cooperation to prevent industrial accidents, calamities and natural disasters*, hecho en Moscú el 28 de marzo de 1994, artículo 5; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de medio ambiente*, hecho en Madrid, el 11 de abril de 1994, artículo 5, apartado 2 (que establece la posibilidad de organización de encuentros bilaterales); el *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile*, firmado en París el 25 de mayo de 1998, artículo 6, apartado 2 (que establece la reunión anual de las Partes para la puesta en práctica del Acuerdo); el *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, artículo 5; el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, artículo 5; el *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, artículo 4; o el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación en la administración de emergencias en casos de desastres naturales y accidentes*, hecho en Puerto Vallarta el 23 de octubre de 2008, artículos I, II.

¹⁶⁵⁴ Artículo II.

1.3.3. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

776. En el plano regional, junto con otros mecanismos¹⁶⁵⁵, se encuentra el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, establecido por la Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, a la que se ha hecho referencia en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo. Dicho Mecanismo es de aplicación tanto a las fases de prevención y preparación como a la de respuesta. En las líneas que siguen expondremos los elementos principales de las acciones de respuesta a catástrofes¹⁶⁵⁶ que el Mecanismo permite adoptar.

777. Dentro de la respuesta a catástrofes, el M.P.C.U. prevé dos tipos diferenciados de comunicaciones que puede emitir un Estado Miembro afectado por un suceso catastrófico. Por un lado, la notificación de catástrofe a los EE.MM. y a la Comisión Europea¹⁶⁵⁷; y por otro, la solicitud de ayuda¹⁶⁵⁸. Centrándonos en la segunda de ellas, propia de la fase de respuesta, ésta sería la solicitud de ayuda, propiamente dicha, en caso de catástrofe. La misma se realizará por aquel Estado en cuyo territorio se manifiesten las consecuencias de la catástrofe, o éstas sean inminentes; el cauce por el que se transmitirá será a través del

¹⁶⁵⁵ Como el *Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico Nordeste contra la polución*, hecho en Lisboa el 17 de octubre de 1990, artículo 18 (que establece un «Centro Internacional» para la asistencia a los Estados Partes en la respuesta a las catástrofes por contaminación objeto del Acuerdo); el *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* [Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia], hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, artículo 20; o el *Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management*, firmado en Bali el 17 de noviembre de 2011 (el primero establece y el segundo crea y regula el ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management).

¹⁶⁵⁶ La regulación por la U.E. establece una distinción entre ayuda humanitaria y asistencia en el marco de la protección civil. La diferencia estriba en razones puramente organizativas, puesto que la ayuda humanitaria será aquella asistencia prestada fuera de las fronteras de la Unión, mientras que la protección civil es la asistencia que puede desarrollarse tanto dentro como fuera de sus fronteras; *Vid. POTYKA, G. y BEECKMAN, K., The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection*, I.D.R.L. Programme, Australian Red Cross & F.I.C.R., 2005, disponible en <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/idrl-study.pdf>, pp. 4-5.

¹⁶⁵⁷ Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, artículo 14.

¹⁶⁵⁸ *Ibíd.*, artículo 15.

C.C.R.E. La Decisión en cuestión no establece, por el contrario, requisitos formales que daba cumplir esta comunicación a excepción de que sea «lo más concreta posible». A pesar de que esta amplitud formal permita la flexibilización de los requisitos y que no se favorezcan trabas burocráticas, se echa en falta un mayor grado de detalle, indicando los elementos que deben aparecer o incorporando un modelo normalizado de solicitud. Esto permitiría que una solicitud demasiado genérica o en la que falten elementos que ayuden a determinar las necesidades del Estado afectado no supusiese una cadena de nuevas comunicaciones que enmienden la anterior. Por ello, el establecimiento previo de ciertos requisitos formales imprescindibles redundaría en una mayor eficacia a la hora de gestionar la respuesta a situaciones de catástrofes.

778. Además, dentro de las medidas de respuesta que ofrece el M.P.C.U. existe una modalidad de solicitud, que podríamos denominar de «pre-ayuda». Se encuentra recogida en el apartado 2 del artículo 15 de la Decisión 1313/2013/UE. Según este precepto, en casos en los que aumente excepcionalmente el riesgo de producirse una catástrofe, un Estado Miembro puede solicitar el posicionamiento previo temporal de capacidades de respuesta; es decir, que los medios que se utilizarían en una eventual emergencia estén posicionados y listos para actuar, para el supuesto, probable, de que finalmente se produzca dicha emergencia.

779. Dejando a un lado el sistema de «pre-ayuda» para el posicionamiento previo de capacidades, el procedimiento de asistencia que instaura el M.P.C.U. cuenta con una serie de pasos que agrupamos en los siguientes bloques: 1) Inicio. La asistencia comienza mediante la solicitud de ayuda al C.C.R.E. por el Estado Miembro afectado. 2) Tramitación en el Centro de Coordinación. El C.C.R.E., a continuación, adopta las siguientes actuaciones: primero, transmite la solicitud a los puntos de contacto de los EE.MM.; segundo, recaba información y la transmite a los EE.MM.; y tercero, formula recomendaciones para la

prestación de ayuda¹⁶⁵⁹. 3) Recepción de la solicitud y contestación. Una vez que el Estado Miembro recibe la solicitud de ayuda deberá determinar lo antes posible si procederá o no a prestar ayuda, e informará de este resultado al Estado solicitante. Si el Estado requerido accede a prestar asistencia indicará el alcance, condiciones y posibles costes de ésta¹⁶⁶⁰.

780. La Decisión 1313/2013/UE dispone que la dirección de las operaciones de asistencia de urgencia recaerá en las autoridades del Estado Miembro solicitante. No obstante, se establece que el mando directo de los medios de asistencia –que corresponde al superior jerárquico del personal que actúa sobre el terreno– será ejercido por aquella persona que determine el Estado miembro que los proporcionó¹⁶⁶¹.

¹⁶⁵⁹ Estas recomendaciones estarán basadas en la planificación de operaciones de respuesta elaboradas por los EE.MM. en colaboración con la Comisión Europea, según el art. 10 de la Decisión.

¹⁶⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 15, apartado 4.

¹⁶⁶¹ *Ibíd.*, artículo 15, apartado 5.

2. RECONSTRUCCIÓN

781. La última de las fases de gestión internacional de catástrofes corresponde con la reconstrucción. Ésta posee una naturaleza mixta aunando elementos propios de la prevención y de la respuesta, lo cual tiene reflejo en su tratamiento a lo largo del presente epígrafe. De este modo, tras la prestación de la asistencia urgente para cubrir las necesidades vitales de las sociedades afectadas por la catástrofe, la reconstrucción persigue la vuelta a la realidad material anterior a la catástrofe, incorporando elementos que permitan reducir y prevenir el riesgo de sufrir otra situación similar.

782. El presente epígrafe se estructura del mismo modo que los anteriores, en tres grandes líneas maestras dedicadas a los aspectos conceptuales, el desarrollo normativo y el marco institucional pertinente. El análisis normativo se centra en la práctica del principio de «reconstruir mejor», así como determinadas cuestiones respecto de la responsabilidad que pueden producirse en las situaciones de catástrofe, y que inciden en un adecuado desarrollo de la reconstrucción. En concreto, se estudia la responsabilidad individual o «rendición de cuentas» del personal que participa en la asistencia, así como las reglas convencionales que regulan la reclamación o indemnizaciones por daños sufridos durante ésta. Por su parte, el estudio del marco institucional pretende exponer aquellas entidades que participan en las tareas de reconstrucción, desde las directamente implicadas

(usualmente las autoridades de los Estados afectados) como aquéllas de la esfera internacional que tienen una participación no operativa, pero igualmente relevante.

2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES

783. Tras la respuesta, la cuarta fase de la gestión internacional de las catástrofes es la llamada *reconstrucción*. Ésta pretende la reparación y el restablecimiento a la normalidad de las comunidades afectadas por una catástrofe¹⁶⁶². No obstante, junto con el término *reconstrucción* coexisten otros dos que son los de «recuperación» y «rehabilitación». La primera es definida como el:

«restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro»¹⁶⁶³.

¹⁶⁶² Siendo así que en esta fase se llevan a cabo actividades dedicadas a la «reedificación a mediano y largo plazo y [la] restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectadas por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro»; *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 23. Otros autores equiparan el concepto *reconstrucción* al de *rehabilitación*, vid. v.gr. «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario...* op. cit., n.p.

¹⁶⁶³ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 23; o como «la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres», vid. NACIONES UNIDAS, 2009 *UNISDR Terminología...* op. cit., p. 26. Igualmente la Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana) la define como «Medidas adoptadas inmediatamente después de la prestación de la asistencia para la subsistencia vital, en primer lugar para que la zona y la población afectadas recobren la normalidad y, en segundo lugar, para realizar gradualmente actividades de mitigación con miras a una mejor protección en el futuro» (párr. 7). También ha sido definido de forma similar en el *Glossary of International Recovery Platform* como «The restoration, and improvement where appropriate, of facilities, livelihoods and living conditions of disaster-affected communities, including efforts to reduce disaster risk factors»; vid. <http://www.recoveryplatform.org/resources/glossary/R>.

Por su parte, la rehabilitación haría referencia al:

«restablecimiento de los servicios e instalaciones básicos para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre»¹⁶⁶⁴.

784. Ante esta tríada de nociones diversas, se impone la necesidad de indicar algunos rasgos que permitan distinguir unas de otras. A este respecto, podrían diferenciarse en función de la finalidad de las medidas a adoptar. De este modo, mientras que una se centraría en la idea de reparación de infraestructuras, otra lo haría en el restablecimiento de las condiciones de vida normales. Además, algunos autores entienden que existe similitud de objetivos entre ambas ideas¹⁶⁶⁵, y que por consiguiente, la distinción entre reconstrucción y rehabilitación que se pretende, no es tal, sino que debe ser interpretada como la conformación de dos elementos dentro de la misma fase, pero ejecutados en espacios temporales distintos. De este modo, en primer lugar, se produciría la rehabilitación para «restaurar las funciones básicas de la sociedad», y posteriormente, la reconstrucción con el objetivo de «recobrar el estado de pre-desastre, incluyendo todas las medidas preventivas y modernización del trazado urbanístico, industria, infraestructura, etc., que puede durar de meses a años»¹⁶⁶⁶. Siguiendo esta postura, entendemos que ambas ideas se complementan, por lo que la reconstrucción debe estar orientada a la «vuelta a la normalidad» de la sociedad afectada y comprendería 3 niveles de actuación: 1) la recuperación de los servicios esenciales de la comunidad

¹⁶⁶⁴ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 23. La rehabilitación «está conformada por las actuaciones y decisiones tomadas tras el desastre, de cara a la recuperación de las condiciones de vida de la población, con actuaciones en numerosos frentes (económico, social, institucional, etc.), al tiempo que se facilitan los ajustes necesarios a los cambios producidos por un desastre y se sientan las bases para el desarrollo futuro», vid. término «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

¹⁶⁶⁵ Vid. término «gestión de desastres» en PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario... op. cit.*, n.p.

¹⁶⁶⁶ Vid. las definiciones en NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario... op. cit.*, n.p.

(*rehabilitación*); 2) la reparación y reconstrucción de edificaciones y viviendas dañados (*reconstrucción en sentido estricto*); y 3) el restablecimiento o desarrollo de los medios de vida teniendo en cuenta técnicas de reducción del riesgo de que vuelva a producirse otra catástrofe en el futuro (*recuperación*). Estos niveles no tienen una definición cronológica estricta, pudiendo coexistir en el tiempo actuaciones pertenecientes a unos y otros.

785. Además, deben distinguirse las actividades propias de la reconstrucción de catástrofes de aquéllas cuyo objetivo es el desarrollo de la sociedad afectada en sus distintas facetas (económico, social...). Puesto que las medidas de reconstrucción deben ir orientadas al restablecimiento de la situación preexistente teniendo en cuenta aquellas medidas para reducir las catástrofes, en muchos aspectos podrán coincidir las acciones destinadas a la reconstrucción y las destinadas al desarrollo, incluso ambos sectores pueden tenerse en cuenta mutuamente al llevar a cabo sus actividades¹⁶⁶⁷. No obstante, como indicase la Cruz Roja en su estudio, la distinción entre sendas tareas resulta fundamental, puesto que la labor humanitaria que realiza esta Organización queda lejos de los posicionamientos políticos en muchos casos propios del fomento de las políticas de desarrollo¹⁶⁶⁸. Algunos rasgos que distinguen la reconstrucción de catástrofes del mero desarrollo pueden ser que las actividades, que en muchos casos son coincidentes (como la construcción de viviendas o mejora de infraestructuras), «they are all happening at once, they are all the result of some hazard risk that was realized and that likely still exists, they are being funded by a complex variety of sources that span the public,

¹⁶⁶⁷ FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 24. Véase sobre esta cuestión COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, pp. 55-56.

¹⁶⁶⁸ Indicando que «This dividing line is particularly important for humanitarian actors (i.e., organizations operating according to humanitarian principles, such as those described in the Red Cross Red Crescent NGO Code of Conduct), as their claim for access and “humanitarian space” rests on their independence and commitment to respond impartially, neutrally and solely on the basis of critical need»; FISHER, D., *Law and Legal Issues... op. cit.*, p. 24.

private, and non-profit worlds; and they require a level of coordination that goes far beyond what is typical for the community»¹⁶⁶⁹.

786. En este punto, podemos ofrecer una definición de reconstrucción de catástrofes entendiendo por ésta *las medidas llevadas a cabo para el restablecimiento de las funciones básicas de una sociedad y su vuelta a la situación previa a la producción de la catástrofe, mejorando las infraestructuras y aplicando medidas que permitan reducir el riesgo de producción de un fenómeno catastrófico similar*.

787. Las distintas actividades que pueden desarrollarse en la fase de reconstrucción son de muy variada tipología y comprenderían entre otras, valga la redundancia, la reconstrucción y, en su caso, mejora de hogares, escuelas, hospitales, de infraestructuras como carreteras o puentes, así como el restablecimiento de los sistemas económicos¹⁶⁷⁰.

788. Cronológicamente resulta difícil distinguir entre esta fase y la de respuesta, debido a que algunas acciones propias de la asistencia de urgencia (facilitación de viviendas temporales o abastecimiento de bienes de primera necesidad, como el agua) pueden continuar hasta la fase de reconstrucción¹⁶⁷¹, inclusive las de ésta última pueden prolongarse durante meses o incluso años¹⁶⁷². En términos operacionales, puede demarcarse la distinción entre una y otra fase cuando no exista necesidad, o se den por concluidos los trabajos de

¹⁶⁶⁹ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 406.

¹⁶⁷⁰ Vid. SILINGARDI, S., «From Theory to Practice: The Role of Disaster Response Missions», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International...* op. cit., p. 481; COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 406.

¹⁶⁷¹ Vid. *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, loc. cit., p. 24.

¹⁶⁷² Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction...* op. cit., p. 458. Como ejemplo pueden verse las labores que continúan desarrollándose más de 20 años después de la catástrofe de Chernóbil, entre otros el *ICRIN Project (International Chernobyl Research and Information Network)* que mantiene actualizada una base de datos sobre la catástrofe y sus aspectos más actuales, sirviendo además de información sobre la radioactividad en las regiones afectadas o directamente contaminadas; vid. <http://chernobyl.info/en-us/home.aspx/>.

asistencia de urgencia¹⁶⁷³. De este modo, será cuando finalice o se haya estabilizado la catástrofe, y una vez que se ha prestado toda la asistencia de urgencia necesaria, cuando deben llevarse a cabo las medidas destinadas a recuperar la situación anterior a la producción de la catástrofe de la sociedad afectada.

2.2. DESARROLLO NORMATIVO

789. La regulación de las actividades de reconstrucción no ha gozado del mismo desarrollo que el resto de fases de la gestión internacional de catástrofes. De este modo, pese al reconocimiento cada vez mayor de este tipo de medidas, junto con las de prevención, en la evitación y reducción de catástrofes, el foco parece haberse tornado de la respuesta hacia la prevención, obviando la vital importancia que tiene una adecuada reconstrucción de la sociedad que permita introducir elementos para reducción de catástrofes.

790. La práctica convencional que ha regulado profusamente la respuesta en caso de catástrofe –principalmente la asistencia mutua–, ha obviado en la mayoría de los casos una adecuada regulación internacional relativa a la fase de reconstrucción. En este sentido, la reconstrucción puede constituir «una gran olvidada» en los instrumentos normativos que regulan determinados aspectos sobre catástrofes; valga como ejemplo, la llamativa ausencia en textos tan avanzados como el M.P.C.U. establecido por la Decisión 1313/2013/UE, que ni siquiera la nombra. Las pocas excepciones permiten observar una regulación limitada tanto en tratados multilaterales como bilaterales dedicados a materias como el

¹⁶⁷³ Vid. COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.*, p. 406. Esto puede realizarse mediante declaración de las autoridades del Estado afectado, como ocurriera en el caso del ciclón Nargis en Myanmar; vid. AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe sobre Myanmar, Motivos de preocupación en materia de derechos humanos un mes después del ciclón Nargis, 5 de junio de 2008, ASA 16/013/2008, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/52000/ASA160132008spa.pdf>, p. 1.

intercambio de experiencias para la reconstrucción o el establecimiento de un régimen sobre responsabilidad aplicable a las Partes.

791. Determinadas medidas de cooperación internacional propias de la recuperación de catástrofes se han establecido a través de acuerdos bilaterales entre el Estado afectado y el Estado u Organización que presta la asistencia. Así, pueden verse distintos acuerdos en materia de reconstrucción¹⁶⁷⁴, o específicos para la prestación de auxilio financiero –generalmente en forma de préstamo o ayuda–¹⁶⁷⁵. En muchos casos esta asistencia en la reconstrucción estará muy ligada a la ayuda al desarrollo, tratando de reconstruir y fortalecer sociedades ya de por sí poco desarrolladas y vulnerables.

792. Además, existen grupos vulnerables cuyas necesidades específicas no son atendidas adecuadamente en las situaciones de reconstrucción (mujeres, niños, personas mayores¹⁶⁷⁶...) ¹⁶⁷⁷. Esta situación se puso de manifiesto en relación con las personas de edad en el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*¹⁶⁷⁸, en

¹⁶⁷⁴ *Agreement between the United Nations, the Government of Peru and the Government of Sweden for the Provision of the Technical Cadre United of the Swedish Stand-By Force for United Nations Service to Assist in Reconstruction of areas in Peru Devastated as a Result of the Earthquake which Occurred on 31 May 1970*, firmado en Nueva York el 29 de Julio de 1970, entrada en vigor el 29.7.1970, *U.N.T.S.* vol. 739, núm. 10608.

¹⁶⁷⁵ Véanse entre otros, *Grant Agreement for relief and rehabilitation*, hecho en Dhaka el 30 de mayo de 1972, Bangladesh – Estados Unidos de América, entrada en vigor 30.5.1972, *U.N.T.S.*, vol. 898, núm. 1284; *Grant Agreement relating to earthquake relief*, hecho en Managua el 15 de enero de 1973, Nicaragua – Estados Unidos de América, entrada en vigor el 15.1.1973, *U.N.T.S.*, vol. 916, 13066; *Sahel Drought Recovery Program Grant Agreement*, hecho en Bamako el 28 de enero de 1974, Mali – Estados Unidos de América, entrada en vigor 28.1.1974, UNTS vol. 1066, núm. 16221; *Grant Agreement for the Sahel recovery and rehabilitation program*, hecho en Dakar el 23 de marzo de 1974, Senegal – Estados Unidos de América, entrada en vigor 23.3.1974, UNTS vol. 1066, núm. 16225.

¹⁶⁷⁶ Cabe mencionar, como excepción, la regulación contenida en la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, hecha en Washington el 15 de junio de 2015, cuyo artículo 29 se refiere a la protección de las personas mayores en situaciones de catástrofes incluyendo la reconstrucción y recuperación (párr. 2).

¹⁶⁷⁷ En este sentido, BIZZARRI, M., «Protection of Vulnerable Groups in Natural and Man-Made Disasters», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International... op. cit.*, pp. 393 y 400.

¹⁶⁷⁸ NACIONES UNIDAS, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002), Nueva York, 2003. En este foro se propusieron como objetivos: «1: Igualdad de acceso de las personas de edad a los alimentos, la vivienda y la atención médica y otros servicios durante y después de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia humanitaria»; 2: Posibilitar que las personas de edad hagan mayores contribuciones al restablecimiento y la reconstrucción de las comunidades y la trama social después de las situaciones de emergencia»; *ibíd.*, párrs. 55 y 56.

el que al tratar la cuestión de las situaciones de emergencia («tales como desastres naturales y otras situaciones de emergencia humanitaria»)¹⁶⁷⁹, se propusieron las siguientes medidas específicas en relación con la reconstrucción de catástrofes y las personas mayores:

a) Incluir a las personas de edad en la prestación de socorro comunitario y en los programas de rehabilitación, incluso definiendo los grupos de personas de edad vulnerables y prestándoles asistencia;

b) Reconocer el potencial de las personas de edad como líderes de la familia y la comunidad en materia de educación, comunicación y solución de conflictos;

c) Ayudar a las personas de edad a restablecer su autosuficiencia económica mediante proyectos de rehabilitación que incluyan la generación de ingresos, programas educativos y actividades ocupacionales, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres de edad;

d) Proporcionar asesoramiento jurídico e información a las personas de edad desplazadas y privadas de sus tierras y otros medios de producción y bienes personales;[...]

f) Intercambiar y aplicar, según corresponda, las enseñanzas obtenidas de las prácticas en que se han utilizado con éxito los aportes de las personas de edad tras las situaciones de emergencia».

793. A pesar de la deficiente y limitada regulación de las acciones en la fase de recuperación, se ha venido reclamando desde distintos foros y en distintos instrumentos¹⁶⁸⁰ un planteamiento comprensivo de la gestión de catástrofes, desde la prevención hasta la reconstrucción¹⁶⁸¹; se insta además, a que se sigan respetando los principios humanitarios

¹⁶⁷⁹ *Ibíd.*, párr. 54.

¹⁶⁸⁰ Véase, entre otras, la Resolución 55/163, de 14 de diciembre de 2000, *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/55/163, de 7.2.2001; o la Resolución 64/250, de 22 de enero de 2010, *Asistencia humanitaria, socorro de emergencia y rehabilitación en respuesta a los efectos devastadores del terremoto ocurrido en Haití*, doc. NN.UU. A/RES/64/250, de 30.4.2010.

¹⁶⁸¹ En este sentido, GUTTRY, A. DE, «Surveying...» *op. cit.*, p. 9; *ISSUE BRIEF Reconstructing after disasters: Build back better. Ministerial Roundtable*, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015, apartado II.

aplicables a la respuesta frente a las catástrofes, y se lleven a cabo medidas para la reducción de las mismas en el futuro.

794. A continuación, se esbozarán distintas cuestiones relativas a la recuperación en situaciones de catástrofe. De este modo se analizará la instauración del principio de reconstruir mejor, así como su significado; de igual manera se hará referencia a la práctica en relación a los sistemas de responsabilidad establecidos convencionalmente, así como otros supuestos de colaboración en materia de reconstrucción.

2.2.1. El Principio de «Reconstruir mejor»

795. El principio de reconstruir mejor, más conocido por su equivalente en inglés con la triple B «*Build Back Better*», implica que la finalidad de las tareas de reconstrucción supongan una oportunidad para que se «reconstruya mejor»¹⁶⁸². Éste ha sido definido como el:

«uso de las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de un desastre para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en la restauración de la infraestructura física y los sistemas sociales, y en la revitalización de los medios de vida, la economía y el medio ambiente»¹⁶⁸³.

¹⁶⁸² Además, puede abarcar aspectos tan variados como la salud mental; véase la publicación ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Volver a construir mejor: Atención de salud mental sostenible después de una emergencia*, 2013, disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85377/9789241564571_eng.pdf;jsessionid=2883F5A3F899CAC1EF084415E68AD480?sequence=1 (sólo en inglés).

¹⁶⁸³ Vid. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, loc. cit., p. 12; en el mismo sentido se encuentra la definición en el glosario de términos de ReliefWeb, disponible en <https://www.preventionweb.net/english/professional/terminology/v.php?id=51750>. También se hace referencia a la definición de «recuperación» en NACIONES UNIDAS, 2009 UNISDR Terminología... op. cit., versión española, p. 26.

796. Este principio se corresponde con la idea de gestión internacional de catástrofes como proceso cíclico¹⁶⁸⁴, en el que las medidas de recuperación se adoptan no sólo para establecer la recuperación o rehabilitación de la sociedad, sino al mismo tiempo aplicando medidas de prevención que cierran el circuito de la gestión integrada; todo ello con el objetivo de regular mejor y más eficazmente una catástrofe. En este sentido, resulta lógico que si se llevan a cabo tareas para reconstruir asentamientos destruidos por una catástrofe (por ejemplo, un desbordamiento), al mismo tiempo se adopten medidas para evitar o reducir la posibilidad de que vuelva a tener lugar una catástrofe por la misma causa.

797. El principio aparece recogido en distintos instrumentos de carácter no vinculante, como la Resolución de la A.G.N.U. 46/182, de 19 de diciembre de 1991, ya citada, que indica lo siguiente:

«La etapa de rehabilitación se debería utilizar como una oportunidad para reestructurar y mejorar las instalaciones destruidas y los servicios interrumpidos por las situaciones de emergencia a fin de permitirles resistir los efectos de futuras situaciones de emergencia»¹⁶⁸⁵.

798. Además, este principio ha sido reconocido en distintos instrumentos multilaterales¹⁶⁸⁶ como el *Programa 21 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*¹⁶⁸⁷ o el *Marco de Acción de Hyogo*¹⁶⁸⁸. En éste último, se reiteran los postulados ya puestos de manifiesto por la

¹⁶⁸⁴ Véase párr. 505 de este trabajo.

¹⁶⁸⁵ Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 41.

¹⁶⁸⁶ Véase al respecto COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012, pp. 55-56.

¹⁶⁸⁷ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 3 a 14 de junio de 1992, doc. NN.UU. A/CONF.151/26 (vol.1), de 12.8.1992, Resolución 1, Anexo II, apartado 7, párrs. 28, 58 y 62.

¹⁶⁸⁸ *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005*, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1, párr. 13, letras j) y k).

Asamblea General en la Resolución 46/182, indicando que la fase de reconstrucción debe servir para «fortalecer la resiliencia de la comunidad y reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos de desastre»¹⁶⁸⁹.

799. El actual *Marco de Sendai 2015-2030*, reconoce explícitamente el *principio de reconstruir mejor*, incorporándolo en su Prioridad de Acción 4 y entre sus principios rectores. En este último caso se dice que:

«En la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de los desastres, es fundamental prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante el principio de “reconstruir mejor” e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres»¹⁶⁹⁰.

800. El Marco propone a nivel internacional una serie de actuaciones, tales como «el intercambio de información sobre las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas sobre las políticas y los programas de reconstrucción después de los desastres»¹⁶⁹¹. A nivel nacional, plantea una serie de actuaciones, en gran medida relativas a la planificación urbanística, como potenciar la resiliencia ante las catástrofes mediante medidas incluidas en la reconstrucción tales como la «revisión de los códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción existentes»¹⁶⁹², «adoptar políticas y acciones públicas [...]con miras a [...] planificar y preparar la recuperación y reconstrucción después de los desastres»¹⁶⁹³, promover la cooperación entre las distintas instituciones implicadas¹⁶⁹⁴, «promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de

¹⁶⁸⁹ Ibid., párr. 13, letra j).

¹⁶⁹⁰ Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015, Anexo II, párr. 19, letra k).

¹⁶⁹¹ Ibid., párr. 34, letra b).

¹⁶⁹² Ibid., párr. 30, letra k).

¹⁶⁹³ Ibid., párr. 30, letra e).

¹⁶⁹⁴ Ibid., párr. 30, letra i).

recuperación y rehabilitación»¹⁶⁹⁵, elaborar estrategias de planificación territorial¹⁶⁹⁶, «considerar la posibilidad de trasladar las instalaciones e infraestructuras públicas a lugares situados fuera de las zonas de riesgo»¹⁶⁹⁷. Ello demuestra la importante labor de las medidas propias de la legislación nacional para conseguir objetivos adecuados en relación a la reconstrucción aplicando el principio de reconstruir mejor.

2.2.2. Responsabilidad en situaciones de catástrofe

801. Tras la asistencia de urgencia, y dentro de las acciones propias de la fase de reconstrucción, pueden establecerse investigaciones para el esclarecimiento de los hechos ocurridos en torno a la catástrofe. De este modo, y una vez satisfechas las necesidades urgentes de las víctimas, pueden habilitarse procedimientos para determinar posibles responsabilidades, tanto en la producción de la catástrofe como en la prestación de la asistencia. En el primer supuesto, nos encontraríamos con el instituto de la responsabilidad internacional¹⁶⁹⁸. El segundo supuesto, es el relativo a las reclamaciones de indemnización por daños y al establecimiento de responsabilidades en el desarrollo de la

¹⁶⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 30, letra *j*).

¹⁶⁹⁶ *Ibíd.*, párr. 30, letra *k*).

¹⁶⁹⁷ *Ibíd.*, párr. 30, letra *l*).

¹⁶⁹⁸ Los límites de este trabajo impiden analizar en profundidad la cuestión de la posible responsabilidad internacional del Estado en caso de catástrofe, aspecto largamente debatido y sin consenso hasta la fecha. Al respecto, señalamos a título meramente ilustrativo los trabajos de GÓMEZ-ROBLEDÓ VERDUZCO, A., *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983; JIMÉNEZ PIERNAS, C., *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y Derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1991; HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva actual de la responsabilidad objetiva en Derecho Internacional Público*, Cuadernos de Derecho Internacional, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1994; MARÍN LÓPEZ, A., *La responsabilidad internacional objetiva y la responsabilidad internacional por riesgo*, Editorial Beramar, Madrid, 1995; CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects...*, *op. cit.*, pp. 88-90, 593-753; JUSTE RUIZ, J. y SCOVAZZI, T. (coords.), *La práctica internacional en materia de responsabilidad por accidentes industriales catastróficos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; RAGAZZI, M. (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005; JAIMES-AMADO, M.-C. y PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Violaciones al derecho internacional humanitario: prevenir, antes que sancionar», en VV.AA., *Universitas*, Pontificia Universidad Javeriana, 2011, pp. 119-145; BRATSPIES, R.-M., «State Responsibility for Human-Induced Environmental Disasters», en *German Yearbook of International Law*, vol 55 (2012), pp. 175-216; FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, pp. 34-41.

asistencia de urgencia, que será estudiado en las páginas que siguen¹⁶⁹⁹.

A. La rendición de cuentas en situaciones de catástrofe («accountability»)

802. Durante la fase de respuesta y reconstrucción tienen lugar una multitud de factores críticos tales como una amplia participación de actores de socorro internacionales, la reducción de la capacidad de la administración de actuar con normalidad, o la reasignación de efectivos y recursos para atender prioridades en detrimento de la administración ordinaria. En este contexto, pueden producirse hechos que podrían ser constitutivos de infracciones, bien por la legislación nacional del Estado afectado, bien por las normas internacionales; nos referimos a supuestos de abusos sexuales, robo de bienes de socorro, sobornos o apropiación de fondos económicos¹⁷⁰⁰, entre otros muchos. Al mismo tiempo, pueden existir situaciones de queja ante una falta de calidad en los bienes de socorro suministrados o respecto al procedimiento establecido para su distribución¹⁷⁰¹.

803. Estas situaciones, que en condiciones ordinarias podrían suponer un ilícito penal o administrativo, pueden requerir de una regulación especial o de reglamentaciones internacionales, al producirse bien por personal extranjero que goza de determinado estatus privilegiado, o bajo

¹⁶⁹⁹ Dejando a un lado aquellas normas sobre solución de controversias interpretativas o de aplicación que se contienen en los tratados pertinentes en materia de D.I.C. Sobre éstas puede verse COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, pp. 157-160.

¹⁷⁰⁰ El cual constituye uno de los problemas más destacados por los propios actores de socorro; *vid.* FISHER, D., *Law and Legal Issue...* *op. cit.*, p. 142 y Appendix 3; OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, Report: *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*, 2006, disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf>.

¹⁷⁰¹ Véase el análisis de distintos supuestos prácticos al respecto en FISHER, D., *Law and Legal Issue...* *op. cit.*, pp. 141-142.

una legislación específica en situaciones de emergencia¹⁷⁰². A pesar de la gravedad, así como la importante repercusión negativa que tales sucesos pueden tener para la aplicación efectiva de las medidas de socorro¹⁷⁰³, y para la confianza de los distintos organismos participantes o donantes¹⁷⁰⁴, apenas se observan mecanismos para responder a tales circunstancias¹⁷⁰⁵.

804. Ante tales situaciones resulta razonable exigir el establecimiento de mecanismos de control que impidan que el personal de socorro o los funcionarios del Estado afectado puedan realizar actos ilícitos prevaleciéndose de su cargo. Además, el empleo de dinero de Administraciones Públicas o entregado por donantes internacionales de buena fe debería implicar una obligación de transparencia en su utilización, de modo que se eviten situaciones de corrupción o utilización indebida de los fondos¹⁷⁰⁶. En este sentido, el Estado afectado, en tanto que recae sobre él la obligación principal de asistir a la población que se encuentre en su territorio, tiene una especial obligación para vigilar y detectar la comisión de este tipo de sucesos¹⁷⁰⁷. Pero al mismo tiempo se debe exigir la adopción de medidas de vigilancia y control a las propias Organizaciones humanitarias participantes.

805. Existen distintos instrumentos no vinculantes que regulan tales situaciones. Así, en el seno de la Cruz Roja se han establecido

¹⁷⁰² Véase *supra*, párr. 733.

¹⁷⁰³ Inclusive se ha llegado a afirmar que la corrupción aumenta la vulnerabilidad de las sociedades ante catástrofes; *vid.* COPPOLA, D.-P., *Introduction...* *op. cit.*, p. 692.

¹⁷⁰⁴ Como ejemplo reciente puede señalarse la noticia ofrecida por el rotativo inglés *The Times* en febrero de 2018, en el que se desvelaban supuestos escándalos sexuales protagonizados por personal de la ONG Oxfam durante sus trabajos en Haití, que produjo la retirada de 7000 donantes de la Organización (*vid.* <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/20/oxfam-boss-mark-goldring-apologises-over-abuse-of-haiti-quake-victims>). Además, este suceso tuvo un efecto cadena en otras ONG británicas como *Save the Children* o Cruz Roja, y de otros países como Médicos Sin Fronteras España (véase al respecto: https://www.eldiario.es/desalambre/Reino-Unido-ONG-comportamiento-Oxfam_0_739126262.html).

¹⁷⁰⁵ En este sentido FISHER, D., *Law and Legal Issue...* *op. cit.*, p. 140.

¹⁷⁰⁶ Así se recoge en el F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994, apartado 9.

¹⁷⁰⁷ En este sentido FISHER, D., *Law and Legal Issue...* *op. cit.*, p. 140.

determinadas directrices en materia de responsabilidad por desviación en los recursos previstos para la gestión de catástrofes. De este modo, se indica que:

«1. Los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial y entablar las acciones que correspondan.

2. Los Estados afectados deberían utilizar los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron»¹⁷⁰⁸.

806. La regulación de esta cuestión por instrumentos con carácter jurídicamente vinculante va a estar contenida generalmente en las legislaciones nacionales, cuando se refiera a la posible infracción por parte de individuos; o en tratados internacionales, para determinar las reglas aplicables a las relaciones entre los Estados u OO.II. De este modo, podemos ver en las legislaciones nacionales determinados preceptos dedicados al ejercicio de la responsabilidad individual por infracciones en materia de protección civil. Así, por ejemplo, la Ley española 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*¹⁷⁰⁹, regula en su título VI el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración General del Estado frente a infracciones cometidas por cualquier persona en situaciones de emergencia¹⁷¹⁰. En este caso se tipifican infracciones con tres categorías: leves, graves y muy graves, y un sistema de sanciones en función de la categoría que puede llegar a los 600.000 euros. En otros sistemas jurídicos

¹⁷⁰⁸ Vid. F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, artículo 6.

¹⁷⁰⁹ B.O.E. núm. 164, de 10.7.2015.

¹⁷¹⁰ *Ibíd.*, artículo 43 y 44. Dado el sistema competencial de España, serán las distintas Comunidades Autónomas las que establezcan su propio sistema sancionador en materia de protección civil para sus respectivos ámbitos competenciales.

nacionales incluso se establece, junto a un sistema de multas, la pena de prisión¹⁷¹¹.

807. Por su parte, las convenciones internacionales no establecen un sistema sancionatorio ni un régimen de atribución de responsabilidad. En el marco de la rendición de cuentas se limitan a exigir el respeto por parte de los equipos de socorro (ya pertenezcan a Estados u Organizaciones) de la legislación interna del Estado afectado, sin que ello perjudique los privilegios o inmunidades de que se les haya dotado por el Estado afectado¹⁷¹². Cabe hacer una excepción (aunque relativa dada su inactividad), y la constituye el Proyecto elaborado en el seno de la U.N.D.R.O. de 1984 que establece lo siguiente:

«The Parties to this Convention shall, within their respective jurisdictions, initiate appropriate proceedings with respect to acts involving unlawful diversion or misappropriation of relief consignments or equipment»¹⁷¹³.

B. Reclamaciones por daños y perjuicios durante la respuesta a catástrofes («liability»)

808. Por su parte, algunos instrumentos internacionales pertinentes en materia de catástrofes, establecen normas para la atribución de responsabilidades («liability»¹⁷¹⁴) para el pago de indemnizaciones o

¹⁷¹¹ Vid. *Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010*, Republic Act No. 10121, Sec. 19 y 20.

¹⁷¹² Así, entre muchos otros, *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998, artículo 5.

¹⁷¹³ *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 17, apartado 1.

¹⁷¹⁴ El empleo del término «liability», responde exclusivamente a reflejar el uso empleado en los instrumentos internacionales, siendo conscientes de que un uso fiel con las normas de D.I.P. en materia de responsabilidad exigiría el empleo del vocablo «responsibility» que agruparía tanto la responsabilidad por hecho ilícito o *ex delicto*, y la responsabilidad por hecho no ilícito (también llamada *sine delicto* o responsabilidad extracontractual); vid. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007, p.

reclamaciones en que incurran los sujetos presentes en la asistencia de urgencia¹⁷¹⁵ y que tengan lugar como consecuencia de ésta. De este modo, nos encontramos con una reglamentación en la que intervienen tres sujetos: el Estado afectado, el Estado u Organización que presta asistencia y, en su caso, un tercer Estado u Organización. Igualmente, se pueden dar distintas posibilidades de reclamación por daños: bien que el personal del Estado afectado o del Estado u Organización que asisten sufra daños propios, o bien que el personal de socorro ocasione daños a individuos o cause un perjuicio al Estado.

809. Las convenciones internacionales multilaterales y bilaterales han propuesto diversas soluciones para tratar de regular esta maraña de situaciones jurídicas. En algunos casos, siguen el criterio de atribución clásico en Derecho Internacional, pues asignan la responsabilidad para el pago de indemnizaciones en función del sujeto (Estado u Organización que presta asistencia) que ostente el mando o el control efectivo del personal. Sin embargo, con frecuencia los convenios multilaterales y bilaterales se apartan de este postulado, estableciendo una responsabilidad directa según la cual el Estado afectado se hace cargo de todas las reclamaciones, ya se dirijan a éste o al Estado u Organización que presta la asistencia.

810. En este sentido, tal y como hemos indicado anteriormente, la tendencia general parece ser la atribución de la responsabilidad de hacer frente a las reclamaciones al Estado afectado, bien en virtud del criterio en función del cual es el Estado solicitante de la ayuda (y por

150, párr. 224; BARBOZA, J., «La Responsabilidad Internacional», en *XXXIII Curso de Derecho Internacional* (2006), O.E.A., disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Julio_Barboza.pdf, p. 18.

¹⁷¹⁵ Siguiendo la terminología de la C.D.I. en su Proyecto de artículos, los sujetos presentes en la asistencia serían el Estado afectado, el Estado que presta la asistencia, el actor que presta la asistencia (en clara referencia a las entidades y ONG humanitarias), y el personal de socorro (*vid. Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre*, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, *loc. cit.*, pp. 22-23); a éstos cabría añadir los individuos afectados por la catástrofe. Pueden verse distintos intentos definitorios de estos sujetos en el *Glosario de términos* anexo al presente trabajo.

tanto el que hace incurrir en costos al Estado asistente), o bien por ser el Estado en cuyo territorio se ha originado el daño que da origen a la responsabilidad. De este modo, la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, fija los siguientes criterios:

«A menos que se acuerde otra cosa, respecto de toda muerte o lesión a personas, o de todo daño o pérdida de bienes, o de daños al medio ambiente causados en el territorio de un Estado solicitante o en cualquier otra zona bajo su jurisdicción o control durante la prestación de la asistencia solicitada, el Estado solicitante:

a) No presentará ninguna demanda judicial contra la parte que suministre asistencia ni contra personas u otras entidades jurídicas que actúen en su nombre;

b) Asumirá la responsabilidad de atender a las reclamaciones y demandas judiciales presentadas por terceros contra la parte que suministre asistencia o contra personas u otras entidades jurídicas que actúen en su nombre;

c) Considerará exenta de responsabilidad respecto de las reclamaciones y demandas judiciales a que se refiere el apartado b), a la parte que suministre asistencia o a las personas u otras entidades jurídicas que actúen en su nombre; y

d) Indemnizará a la parte que suministre asistencia o a las personas u otras entidades jurídicas que actúen en su nombre, en los siguientes casos:

i) Muerte o lesión de personal de la parte que suministre asistencia o de personas que actúen en su nombre;

ii) Pérdida o daño de equipo o materiales no fungibles relacionados con la asistencia; salvo en casos de mala conducta deliberada de los individuos que hubieren causado la muerte, lesión, pérdida o daño»¹⁷¹⁶.

¹⁷¹⁶ *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 10, apartado 2; *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre*, de 6 de julio de 1991, artículo XII.

811. Por su parte, otros tratados son más explícitos a la hora de incorporar el criterio del territorio del Estado afectado para atribuir responsabilidad¹⁷¹⁷. Otros instrumentos no establecen reglas y se remiten para decidir las cuestiones sobre atribución de responsabilidad al acuerdo entre las partes¹⁷¹⁸, o a un procedimiento de consultas entre éstas¹⁷¹⁹. Además, en algunos instrumentos se incluye una cláusula por la que se permite la aplicación de otro acuerdo o ley nacional en relación con la indemnización¹⁷²⁰.

812. La regulación que se establece en el plano bilateral difiere de la tendencia que se observa en los acuerdos multilaterales. En este sentido, se sigue aplicando generalmente la regla según la cual, si se producen víctimas mortales o daños en el territorio del Estado afectado como consecuencia de la asistencia, éste se hará cargo de las reclamaciones. Sin embargo, por lo que respecta al personal de socorro, generalmente suele establecerse que el Estado que provee el personal renuncia a reclamar una compensación¹⁷²¹ y si se produce *in itinere*, será responsable el Estado del territorio donde se encuentren¹⁷²². Por otro lado, si se producen daños a terceros en el territorio del Estado

¹⁷¹⁷ Vid. *Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear*, Estados nórdicos y O.I.E.A., hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, artículo IV; *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 22; *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, Anexo X, párr. 7.

¹⁷¹⁸ Vid. *Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación* con Protocolos anejos [tras enmienda de 10 de junio de 1995 se denomina *Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*, conocido como *Convenio de Barcelona*], hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976, artículo 12; *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 15, apartado 2, c).

¹⁷¹⁹ *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, artículo 7, apartado 2.

¹⁷²⁰ Vid. *Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief*, de 18 de junio de 1984, artículo 22, apartado 4; *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, artículo 10, apartado 3.

¹⁷²¹ En este sentido, *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo VI, apartado 1; *Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, artículo 4, apartado 5; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations*, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, artículo 13.

¹⁷²² *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo VI.

afectado, las indemnizaciones correrán a su cargo¹⁷²³. En menor medida los convenios bilaterales establecen la obligación del Estado que presta asistencia de indemnizar por los daños causados por su personal de socorro¹⁷²⁴; y algunos matizan con el requisito «siempre que exista dolo o negligencia grave»¹⁷²⁵.

813. Como corolario de la práctica anterior, puede extraerse una idea, y es la gran dificultad para poder determinar pautas de comportamiento uniformes, en la medida en que existe una amplísima diversidad de mecanismos de atribución de responsabilidad, entre los que caben las soluciones más diversas. Si bien es cierto que algunas reglas suelen presentarse en mayor medida, no resulta posible racionalizarlas en función de la tipología del tratado (multilateral, bilateral), o la temática de éste, estableciendo una regla general que resulta imposible de determinar.

2.2.3. Colaboración internacional para el intercambio de experiencias

814. Junto con las anteriores, otro aspecto contenido en algunos instrumentos convencionales en materia de reconstrucción tras una catástrofe es el intercambio de información entre los Estados para

¹⁷²³ *Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles*, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, artículo VI, apartado 3; *Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, artículo 4, apartado 6; *Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany on mutual assistance in the event of a major disasters and serious accidents*, hecho en Salzburgo el 23 de diciembre de 1988, artículo 11; *Convenio de Lisboa de 31 de marzo de 1980, de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles*, artículo 6; *Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile*, firmado en París el 16 de abril de 1970, artículo 4; *Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil*, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, artículo 13.

¹⁷²⁴ *Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes*, hecho en Santiago (República de Chile), el 8 de agosto de 1997, artículo 9.

¹⁷²⁵ Así, puede verse el *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, artículo 13, párrs. 2 y 3.

facilitar las actuaciones de dicha fase. Este elemento ya se contenía en el *Marco de Sendai*, dentro de su Prioridad 4, que establecía como meta mundial y regional:

«Facilitar el intercambio de información sobre las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas sobre las políticas y los programas de reconstrucción después de los desastres»¹⁷²⁶.

815. Este elemento ha sido regulado por un número reducido de acuerdos internacionales. A nivel multilateral nos encontramos con el Protocolo al Acuerdo del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales de 2004, en el que se establece que:

«Los Estados Partes intercambiarán información sobre el marco normativo, tecnología disponible aplicable a las acciones, experiencia en materia de prevención, mitigación, alerta, respuesta y recuperación, como así también la organización existente en sus respectivas jurisdicciones en materia de emergencias ambientales»¹⁷²⁷.

816. También ha sido recogido en el Acuerdo de 2004 entre las antiguas Comunidades Europeas (actualmente Unión Europea) y Macedonia, en el que especificaba como objetivo de la cooperación entre las Partes en materia de catástrofes naturales, entre otros, el «intercambio de experiencias en materia de rehabilitación y reconstrucción tras una catástrofe»¹⁷²⁸.

¹⁷²⁶ Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015, Anexo II, párr. 34, letra b).

¹⁷²⁷ *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*, hecho en Puerto Iguazú el 7 de julio de 2004, artículo 9, apartado 1; y en el mismo sentido artículo 3, letra b).

¹⁷²⁸ *Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, por otra* [en forma de Canje de Notas, con Anexo y Protocolos], D.O.U.E. L 84, de 20.3.2004, art. 103, apartado 3.

2.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES

2.3.1. La recuperación en el ámbito nacional

817. Las actividades propias de la reconstrucción se desarrollan en gran medida, por los propios organismos internos del Estado afectado¹⁷²⁹. Y ello, puesto que una vez que se ha ofrecido la asistencia urgente tras la catástrofe, y ésta se ha estabilizado, las labores para la vuelta a la normalidad se irán adoptando paulatinamente por las Administraciones nacionales en la medida en que recuperen su capacidad de acción. Además, y en relación con aquellas medidas que puedan relacionarse con el desarrollo, se ha establecido «la responsabilidad primordial [de los Estados] del desarrollo de sus países»¹⁷³⁰. En este sentido pueden encontrarse disposiciones en la legislación nacional estatal que regula determinados aspectos de la reconstrucción en situación de catástrofe. Así, en España, se adoptarán un «conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia»¹⁷³¹, que pueden consistir en ayudas económicas frente a daños materiales¹⁷³² o personales¹⁷³³, así como medidas de carácter fiscal o laboral¹⁷³⁴, entre otras¹⁷³⁵. Igualmente, en otras legislaciones se prevé la creación de un fondo para sufragar actividades de

¹⁷²⁹ Vid. http://www.recoveryplatform.org/themes_in_recovery/15/infrastructure.

¹⁷³⁰ Resolución 71/234, de 21 de diciembre de 2016, *Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/71/234, de 1.2.2017, p. 4, párr. 4.

¹⁷³¹ Ley española 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*, artículo 20, apartado 1.

¹⁷³² *Ibíd.*, artículo 21.

¹⁷³³ *Ibíd.*, artículo 22.

¹⁷³⁴ *Ibíd.*, artículo 24.

¹⁷³⁵ De este modo, pueden verse como ejemplo de tales medidas la adopción de la Orden PRE/2910/2010, de 12 de noviembre, *por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros sobre las medidas contempladas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por el temporal acaecido en la Península durante los primeros días de noviembre de 2010*, B.O.E. núm. 275, de 13.11.2010; o del Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia*, B.O.E. núm. 115, de 14.5.2011.

recuperación¹⁷³⁶. También se establecen estructuras de coordinación en el ámbito nacional como punto de enlace y coordinación en tareas de recuperación¹⁷³⁷. Sin embargo, debe advertirse que ante la falta de reglamentaciones comunes en el ámbito internacional¹⁷³⁸, la regulación institucional en materia de respuesta y su eficacia queda en manos de la competencia interna de los distintos Estados. Y ello pese a que la prevalencia de distintos intereses nacionales o conflictos entre unidades administrativas entre los participantes puede constituir un óbice para una adecuada reconstrucción¹⁷³⁹.

818. Junto con el papel principal que adoptan los sistemas nacionales, también participan en las labores de reconstrucción distintas entidades de carácter internacional. A continuación, exponemos algunas de éstas diferenciando aquéllas que poseen un carácter marcadamente económico-financiero de las dotadas propiamente de funciones asistenciales.

2.3.2. Entidades de carácter financiero

819. Uno de los primeros desarrollos institucionales encargados de la reconstrucción tras una catástrofe podría ser el establecimiento de entidades dedicadas a auxiliar a Estados en la reconstrucción de sus sociedades devastadas tras la II Guerra Mundial. De este modo, encontramos la creación de la U.N.R.R.A. y del B.I.R.D. en 1943 y 1945, respectivamente.

¹⁷³⁶ *Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010*, Republic Act No. 10121, Sec. 22.

¹⁷³⁷ *Ley General de Protección Civil*, de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6.6.2012, artículo 24.

¹⁷³⁸ U.N.I.S.D.R., *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, U.N.I.S.D.R., Ginebra, 2015, p. 190.

¹⁷³⁹ Como se indica en Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (G.F.D.R.R.), *Resilient Recovery: An Imperative for Resilient Development*, Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, U.N.I.S.D.R., Ginebra, 2014.

820. Por su parte, el *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* (B.I.R.D.) se estableció en 1944 durante la Conferencia de Bretton Woods para facilitar ayuda económica en la reconstrucción tras la II Guerra Mundial. Así, su artículo I sobre los fines indica lo siguiente:

«Ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital a los fines de producción, que comprenden la restauración de las economías destruidas o desarticuladas por la guerra, la reconversión de los medios de producción a las necesidades de la época de paz, y estimular el desarrollo de los medios de producción y recursos en los países subdesarrollados»¹⁷⁴⁰.

821. Esta Institución, actualmente denominada Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (B.I.R.F.), constituye una de las cinco que integran el Grupo del Banco Mundial¹⁷⁴¹. Éste último posee cierta relevancia en la fase de reconstrucción en situaciones de catástrofe, pues permite el acceso de Estados afectados por tales eventos a mecanismos de financiación de amplio espectro para el desarrollo social y económico¹⁷⁴².

822. Junto con la anterior encontramos otras Organizaciones de carácter económico como el Fondo Monetario Internacional, que proporciona asistencia económica. En este caso, resulta destacable que

¹⁷⁴⁰ *Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento aprobado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos de América), celebrada los días 1 a 22 de julio de 1944, B.O.E. núm. 220, de 13.9.1958, U.N.T.S. vol. 2, artículo I, apartado (i).*

¹⁷⁴¹ Sobre éste puede verse GOLSONG, H., «International Bank for Reconstruction and Development», en VV.AA. *Encyclopedia of Public International Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Tomo 5: International Organizations in General Universal International Organizations and Cooperation, Elsevier, North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, 1983, pp. 58-64; PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso... op. cit.*, pp. 827-829. Igualmente, sobre su historia puede verse <http://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>.

¹⁷⁴² ADINOLFI, G., «The Role of International Financial Institutions», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, p. 614.

en puridad, la asistencia económica que pueda prestar el F.M.I. no tiene que ser estrictamente con fines humanitarios, puesto que ello no se exige en su regulación¹⁷⁴³. Por el contrario, los criterios para acceder a los fondos del F.M.I. son exclusivamente económicos, como un impacto negativo en la balanza de pagos¹⁷⁴⁴. Sin embargo, en 2011 se adoptó un Instrumento de Financiación Rápida para situaciones de catástrofe natural¹⁷⁴⁵.

823. También pueden organizarse en el seno de NN.UU. o de foros multilaterales las llamadas *Conferencias de donantes*, ampliamente establecidas tras una catástrofe, para recaudar fondos y destinarlos a la asistencia y reconstrucción. Esta fórmula, ampliamente extendida y no exclusiva del ámbito de las catástrofes, ha sido utilizada para la financiación de asistencia humanitaria en numerosos Estados, como Haití¹⁷⁴⁶, Yemen¹⁷⁴⁷, República Democrática del Congo, o en la región del Caribe¹⁷⁴⁸, entre otros.

2.3.3. Entidades específicamente vinculadas con las catástrofes

824. Las entidades operacionales intergubernamentales que desarrollan tareas sobre el terreno son muy reducidas en número¹⁷⁴⁹;

¹⁷⁴³ En este sentido ADINOLFI, G., «The Role...» *op. cit.*, p. 606.

¹⁷⁴⁴ ADINOLFI, G., «The Role...» *op. cit.*, p. 606.

¹⁷⁴⁵ Véase F.M.I., *The Fund's Financing Role—Reform Proposals on Liquidity and Emergency Assistance—Decisions*, 21 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/112111.pdf>.

¹⁷⁴⁶ Véase el caso de Haití, en <http://www.haiticonference.org>. Igualmente cabe citar la creación de Fondos específicos para hacer frente a crisis sanitarias como la epidemia del Cólera en Haití; *vid.* TORRES CAZORLA, M.-I., «A New Paradigm...», *op. cit.*, p. 113.

¹⁷⁴⁷ Véase <https://www.unocha.org/2018-yemen-high-level-pledging-event>.

¹⁷⁴⁸ En el marco de la *Conferencia de Promesas de Alto Nivel CARICOM-ONU: contruyendo una comunidad más resistente al clima*, celebrada en noviembre de 2017; *vid.* <https://resilientcaribbean.caricom.org/caribbean-can-only-build-back-better-with-international-support-and-urgent-climate-action-un-caricom-chiefs-and-heads-of-government/>.

¹⁷⁴⁹ Una excepción a este supuesto, pero que ya no se encuentra operativa, fue la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (creada por el *United Nations Relief and Rehabilitation Administration Agreement*, hecho en Washington el 9 de noviembre de 1943); se estableció con el objetivo de abastecer de ayuda y socorro a las sociedades necesitadas de bienes básicos y para restablecer la salud de las personas, una vez que habían cesado las hostilidades (Preámbulo). En este caso los Estados

por el contrario, aparecen generalmente como mecanismos de apoyo y coordinación. Esta falta en las estructuras que operen directamente en las tareas de reconstrucción sobre el terreno, obliga a que las acciones se tengan que desarrollar bien por los medios del propio Estado afectado, bien por entidades no gubernamentales (O.N.G. o las sociedades que conforman la Cruz Roja, entre otras¹⁷⁵⁰).

A. Naciones Unidas y su familia

825. Por lo que respecta a NN.UU. y las organizaciones de su familia¹⁷⁵¹, éstas participan en las acciones de reconstrucción, en el marco de sus funciones propias¹⁷⁵² y en colaboración con los organismos asistenciales. De este modo participan limitadamente en labores de reconstrucción la UNESCO, la O.I.M., el *Department of Field Support* (D.F.S.), y distintos programas como el P.N.U.M.A., el UN-HABITAT, entre otros¹⁷⁵³. Igualmente, y para situaciones concretas, pueden establecerse delegaciones especiales bajo la fórmula de *Enviado Especial del Secretario General* con una Oficina, que constituyen mecanismos de actuación sobre el terreno. Por ejemplo, encontramos, la *Oficina de Naciones Unidas del Enviado Especial a Haití*¹⁷⁵⁴. El Enviado Especial tiene por misión, entre otras, la implementación de las ideas en materia de reconstrucción en colaboración con las Autoridades

participantes en el organismo podían contribuir mediante la provisión de bienes o de recursos económicos (Artículo V). Sin embargo, como ya se ha comentado en otro lugar de este trabajo, la U.N.R.R.A. cesó en sus actividades el 31 de marzo de 1949, fecha en que sus bienes fueron transferidos a NN.UU. (véase *supra* párr. 341).

¹⁷⁵⁰ Véase sobre el papel de estas Organizaciones, *i.a.*, COPPOLA, D.-P., *Introduction... op. cit.* pp. 522-587; CARRASCO, S. y O'BRIEN, D., «The Role of Humanitarian Agencies in Reconstruction and Development of Disaster Affected Communities in Japan and the Philippines», en *Procedia Engineering*, núm. 212 (2018), pp. 606-613.

¹⁷⁵¹ Sobre éstas véase lo ya indicado en los Capítulos III y IV que preceden.

¹⁷⁵² Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182, Anexo, párr. 40.

¹⁷⁵³ *Vid.* al respecto <https://www.preventionweb.net>.

¹⁷⁵⁴ *Vid.* <https://www.preventionweb.net/organizations/6316/view>. Un análisis sobre su participación desde el punto de vista del D.I. puede verse en NEGRI, S., «L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale», en PICONE, P. (ed.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Cedam, Padua, 1995, pp. 337-405.

Haitianas, así como asistirles en la práctica de Reconstruir Mejor¹⁷⁵⁵. Sin embargo estos arreglos institucionales no constituyen organizaciones operacionales, puesto que el apoyo se presta en funciones organizativas, de promoción o apoyo¹⁷⁵⁶.

826. Además del trabajo general dentro de sus funciones que realiza el sistema de NN.UU., se han establecido diversas entidades para la colaboración y promoción de actividades en materia de reconstrucción de catástrofes. En este campo encontramos la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (G.F.D.R.R.). Ésta fue creada en septiembre de 2006 y se trata de un mecanismo de financiación mediante subvenciones gestionado por el Banco Mundial. Su finalidad es el fomento de la capacidad de reconstrucción de países con mayores dificultades de desarrollo¹⁷⁵⁷. Este Fondo actúa en la práctica totalidad de los continentes en tareas como la coordinación, fortalecimiento de sistemas de reconstrucción y evaluación de necesidades y planificación de la reconstrucción resiliente¹⁷⁵⁸.

B. Otras entidades o mecanismos

827. Otro de los arreglos institucionales existentes en el campo de la reconstrucción de catástrofes es la Plataforma Internacional para la

¹⁷⁵⁵ En concreto, sus funciones son las de «Work with the Haitian Government and people as they implement their vision for recovery and beyond in an effort to maximize job creation and sustainability; assist Haiti to “build back better” from the 2008 hurricanes, prepare for future tropical storm seasons, and promote environmental recovery and the development of clean energy in Haiti; encourage international donors to honor their pledges as quickly as possible and align their assistance with Haitian priorities; encourage international private sector investment in Haiti by elevating awareness of the economic opportunities there, and working with Haitian officials to improve the economic climate; and encourage philanthropists, non-governmental organizations, and civil society to provide additional resources and better coordinate their work with each other and with the Haitian Government»; *vid.* <https://www.preventionweb.net/organizations/6316/view>.

¹⁷⁵⁶ *Vid.* O.C.H.A., *OCHA Orientation Handbook*, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 5.

¹⁷⁵⁷ Véase sobre este Mecanismo <https://www.gfdrr.org/en/who-we-are-beta->, así como <https://www.preventionweb.net/organizations/3388/view>.

¹⁷⁵⁸ *Vid.* G.F.D.R.R., *Annual Report 2017: Bringing Resilience to Scale*, 2017, disponible en https://www.gfdrr.org/en/publications?keyword=&type=513&theme=All&date=®ion=&langcode=All&office=All&sort_by=field_date_value&sort_order=DESC.

Reconstrucción (*International Recovery Platform*), creada tras la propuesta en 2005¹⁷⁵⁹; la misma se ha constituido como un «international mechanism for sharing experience and lessons associated with build-back-better»¹⁷⁶⁰. Por tanto, no se trata de un mecanismo operacional, sino que persigue la promoción de buenas prácticas en materia de reconstrucción a través del intercambio de informaciones y experiencias.

¹⁷⁵⁹ *UN Proposal Supported by the Government of Japan and the Asian Disaster Reduction Center (ADRC): International Recovery Platform*, 31 de enero de 2005, disponible en http://www.recoveryplatform.org/assets/about_irp/un_proposal.pdf.

¹⁷⁶⁰ *Vid.* sobre ésta <http://www.recoveryplatform.org>.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO V

828. Como conclusiones del presente Capítulo, relativas a la regulación de la respuesta y la reconstrucción en situación de catástrofe pueden indicarse las siguientes:

829. Del conjunto de normas analizadas que regulan la respuesta a las catástrofes pueden extraerse una serie de elementos comunes o habituales que permitirían configurar, siquiera de manera preliminar, un cierto estatuto jurídico convencional (un conjunto de derechos y obligaciones), tanto del Estado afectado como de la persona víctima de una catástrofe.

830. En este sentido, respecto del individuo, se destacan como derechos, los propios de exigir al Estado afectado la aplicación de los principios en materia de respuesta, como son el respeto de la dignidad humana, los principios humanitarios en materia de asistencia de urgencia, así como el respeto de sus Derechos Humanos. En contrapartida, el individuo está compelido por el respeto a las normas internacionales o nacionales que sean aplicables, y particularmente, la no comisión de determinados ilícitos de los que podría derivarse, en su caso, su responsabilidad individual.

831. Respecto del Estado afectado, distinguimos su estatuto en dos bloques en función del ámbito de sus relaciones jurídicas: vertical,

respecto de las personas víctimas de catástrofes; y horizontal, conformado por sus relaciones con otros Estados y Organizaciones Internacionales. En su *relación vertical*, el Estado afectado tiene la responsabilidad principal de asegurar la protección de las personas bajo su jurisdicción, la cual generaría el *deber de prestar asistencia a la población que se encuentre bajo su jurisdicción* en caso de catástrofe; igualmente generaría el *derecho a controlar y dirigir las acciones de asistencia prestada en su territorio* por actores internacionales. En sus *relaciones horizontales*, el Estado tiene el *deber de cooperar* con otros sujetos en la gestión internacional de las catástrofes y en particular en la prestación de asistencia. De esta afirmación pueden extraerse las siguientes consecuencias: el *deber del Estado afectado de cooperar para garantizar la asistencia* –lo que supone en la práctica el deber de solicitarla si no puede afrontar la gestión de forma individual–; el *derecho del Estado de consentir la formulación de ofertas de ayuda* –las cuales entran dentro de la autonomía de la voluntad y no pueden ser consideradas violación de la soberanía, pero no implica que deba soportar un ejercicio forzoso o aplicación sobre el terreno de tal ayuda–; el *deber de cooperar para la formulación de ofertas de ayuda*, siempre en la medida de sus capacidades; y la *obligación de no denegar arbitrariamente las ofertas formuladas* –pues ello conculcaría tanto el deber de cooperar como el deber de garantizar asistencia a la población bajo su jurisdicción–.

832. La formulación de este conjunto de derechos y deberes que acaba de indicarse explicita la defensa férrea del principio de soberanía, en contraposición a una posible limitación en pos de garantizar la asistencia en caso de catástrofe de manera general. Si bien es cierto, que comienzan a escucharse voces que reclaman una modulación de este principio –y de su corolario de no injerencia en asuntos internos– en determinadas circunstancias. El fundamento de la limitación de la soberanía a favor de la protección en caso de catástrofe se encuentra en la idea, defendida desde hace décadas, del carácter funcional de la

soberanía estatal. Como dijera uno de sus férreos defensores «la souveranité s'entend comme un faisceau de compétences exercées dans l'intérêt de l'Etat, mais aussi [...] dans celui des intérêts généraux de la communauté internationale dans son ensemble»¹⁷⁶¹.

833. De este modo, comienza a cobrar fuerza la idea según la cual, la asistencia en caso de catástrofe, siempre que se haga respetando escrupulosamente su naturaleza humanitaria, no puede ser considerada en ningún caso como una violación de normas de D.I., ni en particular, del principio de soberanía y su corolario, la no injerencia en asuntos internos. La C.I.J. en el asunto Nicaragua determinó que la ayuda humanitaria no podía emplearse para modificar o alterar regímenes políticos, por lo que estableció, *a sensu contrario*, que la ayuda humanitaria no podría considerarse una intervención ilícita. A pesar de lo anterior, no puede constatarse una práctica generalmente aceptada en este sentido, por lo que habrá que atender a las circunstancias concretas y al marco jurídico aplicable para observar estas restricciones del principio de soberanía.

834. Del mismo modo, se constata un escaso desarrollo normativo en materia de reconstrucción en caso de catástrofe. A pesar de la defensa del principio de reconstruir mejor que se ha realizado en diversos foros multilaterales, principalmente en el seno de Naciones Unidas, éste no ha sido recogido en normas internacionales jurídicamente vinculantes. Sí puede observarse, aunque de forma escasa, la inclusión de normas relativas a la colaboración internacional para el intercambio de experiencias en materia de reconstrucción.

835. Desde el punto de vista institucional, contrastan las amplias diferencias entre las fases de respuesta y la de reconstrucción. Así, mientras que existe un gran número de organizaciones operacionales

¹⁷⁶¹ CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Droit international et souveranité des états. Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 257 (1996), p. 362; en este mismo sentido FERNANDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTINEZ, J.-D., *El Derecho Internacional... op. cit.*, p. 26.

tanto nacionales como internacionales dedicadas a la respuesta ante catástrofes, así como un papel bien establecido de coordinación general internacional atribuido a las NN.UU., en el ámbito de la reconstrucción, ésta queda relegada en su mayor parte a los organismos internos, limitándose la participación internacional a tareas de colaboración y financiación.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL CAPÍTULO V

A nivel general, resultan de interés los siguientes estudios sobre cuestiones jurídicas en situaciones de catástrofe: CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001; INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, 2003; INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, 2007; FISHER, D., «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 87-118; DAVIES, S.-E., «Natural Disasters and the Responsibility to Protect», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 150-174; HANSCHER, D., «Prevention, Preparedness and Assistance Concerning Nuclear Accidents-Effective International Legal Framework or Patchwork?», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 217-252; GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012; CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

Igualmente pueden verse varios estudios específicos sobre la asistencia humanitaria, entre otros, MACALISTER-SMITH, P., *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985; MORSE, B., «Practice, norms and reform of international humanitarian rescue operations», en *Recueil des*

cours, vol. 157 (1977), pp. 121-194; BEIGBEDER, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991; BETTATI, M., «Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims», en *Review: International Commission of Jurists*, vol. 49 (1992), pp. 1-11; BARRY, J. y JEFFREYS, A., «A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response», en *Humanitarian Practice Network Paper*, núm. 37 (2002), 30 p.; CARRASCO, S. y O'BRIEN, D., «The Role of Humanitarian Agencies in Reconstruction and Development of Disaster Affected Communities in Japan and the Philippines», en *Procedia Engineering*, núm. 212 (2018), pp. 606-613.

Algunos estudios que se han detenido en la aplicación a los Derechos Humanos de ciertas cuestiones sobre catástrofes son los siguientes: KÄLIN, W., «The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 119-147; BRATSPIES, R.-M., «State Responsibility for Human-Induced Environmental Disasters», en *German Yearbook of International Law*, vol 55 (2012), pp. 175-216.

En materia de cooperación transfronteriza, entre muchos otros, pueden consultarse a BERNARD y ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La Coopéración transfrontière régionale et locale», en *Recueil des cours*, vol. 243 (1993), pp. 293-417; COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE ET L'ASSEMBLÉE DES RÉGIONS D'EUROPE, *Le Droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe: Journées d'études des 10 et 11 décembre 1993*, LGDJ, Paris, 1995 ; SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, vol. 8 (2004), pp. 839-852, y en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 8 (2004); así como en la obra colectiva FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015.

Por su parte, un estudio general desde los distintos enfoques sobre la cooperación internacional y sus implicaciones puede encontrarse en

ALDECOA LUZARRAGA, F. (Coord.), *La Cooperación Internacional, XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz, septiembre de 1991*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993.

Sobre las competencias de la U.E. en materia de protección civil puede verse a título de ejemplo: EKENGREN, M., MATZÉN, N., RHINARD, M. y SVANTESSON, M., «Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection», en *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 5 (2006), pp. 457-476; TORRES CAZORLA, M.-I., «La Comunicación de la Comisión Europea de 2010: Nuevas Medidas para Mejorar la Reacción de la UE en caso de Catástrofe», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre-La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 85-110, particularmente p. 92; VEGA FERNÁNDEZ, E., *La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?*, Documento de Trabajo Observatorio de Política Exterior de España OPEX, IEEE, 2011, pp. 9-13 y 20-32; KOTZUR, M., «European Union Law on Disaster Preparedness and Response», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 253-278; TORRES CAZORLA, M.-I., «Las catástrofes: una visión desde la regulación internacional y de la Unión Europea», en FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO, *Actas de las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación. Estrategia Española de Seguridad y su Incidencia en el área mediterránea*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga (SPICUM), Málaga, 2013, pp. 45-50; FINK-HOOIJER, F. «The EU's Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, a-c TFEU)», en GOVAERE, I. y POLI, S. (Editores), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014, pp. 137-145; TORRES CAZORLA, M.-I., «¿Lecciones aprendidas? El papel de la Unión Europea en materia de prevención y coordinación en caso de catástrofe», en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., TORRES CAZORLA, M.-I., GARCÍA SAN JOSÉ, D., *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and*

Environment, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 151-171, en especial pp. 161 y 171.

Sobre el análisis de casos puede verse la página web «Recovery & Reconstruction» del A.D.R.C. con estudios de las siguientes catástrofes: Erupción del Monte Pinatubo (1991), Huracán Mitch (1998), Ciclón Orissa (1999), terremoto de Mármara (1999), Inundaciones y corrimientos de tierra en Venezuela (2000), Terremotos de El Salvador (2001), Terremoto de Gujarat (2001),
disponible en:
http://www.adrc.asia/publications/recovery_reports/index.htm.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA TESIS



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

A continuación, enumeraremos las principales conclusiones a las que hemos llegado tras la realización del presente trabajo, sin perjuicio de que las mismas hayan sido desglosadas a lo largo de los Capítulos precedentes.

1. Las catástrofes son un fenómeno social de gran trascendencia y difícil determinación, que deben entenderse como un proceso. En efecto, las catástrofes hacen referencia a una realidad presente a lo largo de toda la historia de la humanidad. En este sentido, y aunque todas las nociones tienen en común la idea de perjuicio, se observa una evolución en la interpretación de estos fenómenos que van desde las nociones coloquiales, hasta las basadas en elementos empíricos. De este modo, desde hace décadas se ha manifestado un punto de vista social de las catástrofes asentado en la percepción que del riesgo tenga una sociedad determinada. De este modo se configura la catástrofe como un hecho social, es decir, relativo a la sociedad, y que va a afectar especialmente a ésta.

Existen varias razones por las cuales las catástrofes han ido adquiriendo una mayor relevancia y preocupación tanto en la sociedad internacional como por parte de la doctrina científica. Respecto del primer ámbito, destacan sus amplias consecuencias perjudiciales (tanto de carácter humano como económico) que pueden prolongarse incluso décadas; su marcado carácter internacional, en el que las fronteras no impiden su afectación a terceros Estados; su constatada aparición a lo

largo de la historia y en todo el globo; su relación con el escaso desarrollo de algunas comunidades; a ello se une la reacción de la sociedad, en general, que clama una mayor protección.

El interés de los iusinternacionalistas obedece a que tales fenómenos afectan a los postulados más básicos de la sociedad internacional, entre otros, la soberanía de los Estados, los modos en que éstos cooperan para la defensa de sus intereses, la protección de los Derechos Humanos, del Medioambiente o las funciones esenciales del Derecho Internacional, por citar algunos de los sectores más relevantes. Del mismo modo, en la medida en que la escasa y deficiente regulación existente supone un campo para el desarrollo de teorías y fórmulas de reglamentación, ello ha motivado la adopción de estos fenómenos como objeto de estudio.

Además, las catástrofes poseen una dificultad de carácter intrínseco respecto de su precisión terminológica. Ello es debido a la multitud de disciplinas jurídicas y no jurídicas que participan de su estudio y a la propia diversidad de sus manifestaciones, que se revela en una amplia catalogación de elementos (esenciales y otros no tanto), así como en su tipología. En este sentido, las catástrofes no deben entenderse como una manifestación estática sino como un proceso, una situación cambiante formada por una multitud de elementos. Así, el fenómeno catastrófico se compone de un evento, accidente o situación resultante de ambos que produce una serie de consecuencias perjudiciales y en el que intervienen una serie de elementos como el riesgo, la vulnerabilidad o la resiliencia. Por ello, al aproximarnos a la idea de catástrofe no debemos tomar la parte por el todo, sino que será este *totum* el que aglutine el fenómeno considerado catastrófico.

2. Los conceptos jurídicos existentes de catástrofe se manifiestan insuficientes. Para poder determinar el concepto jurídico de catástrofe

debe partirse de dos premisas: la primera, que «catástrofe» no es un término jurídico, y la segunda, consecuencia directa de la anterior, que es necesario determinar jurídicamente este fenómeno. La idea de catástrofe exógena al Derecho ha propiciado una larga lista de intentos definitorios de lo que deba considerarse esta figura en el contexto del Derecho Internacional. Sin embargo, no existe hasta la fecha consenso ni en la propia definición, ni en sus elementos esenciales. Todo ello produce una serie de disfunciones en la regulación existente, por cuanto la dispersión, fragmentación e indeterminación de las definiciones conllevará que cada norma establezca lo que en su propio ámbito sea o no una catástrofe y, por ende, limitará de ese modo su aplicabilidad.

Por todo ello, hemos ofrecido en este trabajo una definición de lo que puede considerarse una catástrofe, desde una perspectiva jurídica. Ella es producto de la decantación, tras un análisis minucioso de la práctica, de diversas tendencias y elementos relevantes, a nuestro juicio, que resultan útiles para tratar de analizar su regulación jurídica. De este modo, definimos catástrofe como *«El resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional»*.

3. El conjunto de normas que regula el fenómeno de las catástrofes permite vislumbrar la formación de una rama del Derecho Internacional Público dedicada a éstas. A pesar de la profunda relación en su origen con las normas propias del Derecho Internacional Humanitario, el desarrollo normativo e institucional que ha venido

sufriendo este sector normativo desde mediados del siglo XX, ha permitido dotar a sus normas y principios de un carácter propio y una autonomía, que permite agruparlos bajo la idea de Derecho Internacional de Catástrofes. De este modo, se muestran normas que en su origen se establecieron para la protección del medioambiente, la reglamentación de los accidentes industriales o de la protección civil y a las que hoy día une un común denominador: la regulación de las catástrofes en sus diversas tipologías y facetas. Igualmente, la existencia de principios como el de prevención o el de reducción del riesgo de catástrofe, contribuyen a la idea de un naciente sector normativo destinado a regular el fenómeno de las catástrofes y las actividades relacionadas con su gestión en todas sus fases, con el fin de proteger a las personas, sus bienes o el medioambiente.

Además, la configuración del D.I.C. como una rama del ordenamiento jurídico internacional, no obsta que en sus orígenes existan múltiples relaciones con otras normas y principios especiales propios del Derecho Humanitario o de los Derechos Humanos, en la medida en que comparten la misma fundamentación.

No obstante lo anterior, esta rama del D.I. se encuentra en una fase incipiente o *in status nascendi*, amén de poseer una limitada y fragmentada regulación. Ello se deduce de la escasa participación multilateral de amplio alcance, contrapuesta a una abundante práctica bilateral, a lo que cabe añadir una excesiva proliferación de instrumentos de *soft law*; todo ello dificulta la determinación del marco jurídico aplicable a una situación de catástrofe concreta, así como la extensión y límites de los derechos y obligaciones de las partes involucradas en la misma. Por ello, se evidencia la necesidad de afrontar un estudio jurídico-internacional de ámbito general que determine los elementos, reglas, mecanismos e instituciones aplicables a la sociedad internacional en caso de catástrofe. Además, al tratarse de un derecho *in status nascendi*, resulta complicado extraer normas de

carácter consuetudinario propias, demostrativas de la existencia de una práctica generalmente aceptada como derecho, o que haya cristalizado en un convenio internacional.

4. Las Naciones Unidas se han convertido en el principal foro multilateral de cooperación en materia de catástrofes. Sin embargo, y pese a la profusa labor tanto de su Asamblea General como de numerosas Conferencias Internacionales, no ha sido capaz de aunar las voluntades de la comunidad internacional en torno a un instrumento jurídicamente vinculante, como puede ser un tratado internacional multilateral general al respecto. Al contrario, su faceta normativa se ha limitado a la promoción y defensa de valores y principios (en gran medida a través de Resoluciones de su Asamblea General), y su presencia institucional se ha limitado a la coordinación de determinadas actividades en la gestión de catástrofes.

5. Las fases en la gestión internacional de una catástrofe son la prevención, la preparación, la respuesta y la reconstrucción. Lo anterior se deduce de la doctrina científica y atendiendo a la práctica de los Estados, de las actuaciones por parte de las Organizaciones Intergubernamentales y de las O.N.G. De este modo, esta gestión comprende el conjunto de medidas, acciones y políticas dictadas y aplicadas en las distintas fases del proceso de catástrofe por los integrantes de la comunidad internacional, con el objetivo de reducir o eliminar sus efectos.

La gestión de catástrofes no se debe centrar en la respuesta de emergencia post-catástrofe, sino que debe agrupar todas las fases (prevención, preparación, respuesta y reconstrucción). No solo se gestionan las medidas de ayuda de urgencia, sino también hay que

hacerlo respecto de las fases de preparación y prevención, así como de la reconstrucción.

6. No existe ningún tratado o instrumento internacional multilateral o bilateral que regule de manera exhaustiva la gestión internacional de catástrofes. Por el contrario, la práctica estatal muestra que la regulación es sectorial en función del tipo de catástrofe, como el accidente nuclear, la contaminación, o los incendios forestales; y ello es así, teniendo usualmente como objeto la regulación de algún aspecto determinado de éstas (por ejemplo, la facilitación de recursos de telecomunicaciones, la protección civil o el intercambio de equipos aéreos de extinción de incendios). Generalmente, los instrumentos convencionales suelen regular actividades propias de dos fases de gestión: la prevención y la preparación, o bien de la preparación y la respuesta.

Cada una de estas fases posee sus propios objetivos y normas reguladoras. La prevención y la preparación se corresponden con las fases previas a la producción o manifestación de una catástrofe, mientras que la respuesta y la reconstrucción se sitúan cronológicamente después de que la catástrofe se haya producido.

A esta falta de regulación uniforme, debe añadirse la ausencia de mecanismos de control. Los tratados internacionales pertinentes en materia de catástrofes no establecen instituciones de control ni fijan consecuencias derivadas del incumplimiento de sus disposiciones, destinadas a asegurar la adecuada aplicación y efectividad de sus normas. De este modo, la efectividad del D.I.C. se reduce a los propios sistemas de autoevaluación que se puedan incorporar en los mecanismos de gestión de catástrofes, o a la voluntad de cumplimiento de las mismas por los Estados Partes en los citados convenios.

7. Pueden observarse diferencias en la regulación en función de que se trate de catástrofes antrópicas o naturales. En este sentido, a nivel general, las catástrofes de origen humano o antrópicas gozan de una mayor regulación, en parte motivada por diversos sucesos presentes en la segunda mitad del siglo pasado (contaminación por hidrocarburos o accidentes nucleares). Ello ha conllevado un incremento en dichos sectores específicos de la práctica convencional, con la intención de regular determinados aspectos en materia de prevención, preparación y asistencia. Sin embargo, no se puede afirmar que haya sucedido lo mismo en lo que concierne a las catástrofes naturales. En este sentido, en materia de prevención los avances se han limitado a la reducción del riesgo de catástrofe con la adopción de planteamientos generales de carácter político y no jurídicamente vinculante (tal y como puede comprobarse de la lectura de conclusiones adoptadas en el seno de conferencias internacionales, Marcos de Acción, etc.).

8. La práctica convencional no permite establecer la existencia de un deber general de prevenir las catástrofes. Por el contrario, esta obligación se ha establecido en términos genéricos basada en el respeto a la diligencia debida de prevenir circunstancias que puedan provocar una catástrofe determinada, como puede ser un accidente nuclear o un suceso de contaminación medioambiental. Esta generalidad no ofrece garantías respecto de su cumplimiento o efectividad. Además, los distintos instrumentos internacionales reconocen un deber de cooperación en la consecución de objetivos preventivos que se constituye como una obligación de actividad y no de resultado. Esta cooperación interestatal comprendería los siguientes ámbitos: comunicación e intercambio de información, asistencia científica y técnica, establecimiento y formación de capacidades de respuesta.

9. Las normas sobre preparación de catástrofes han introducido ciertas obligaciones, principalmente, en materia de notificación urgente, creación de capacidades de respuesta y de planes de emergencia. De este modo, tanto los instrumentos multilaterales como los bilaterales han establecido normas para la cooperación internacional, estableciendo un deber de notificación urgente en caso de conocimiento de la existencia de una catástrofe. También, respecto de la creación de capacidades de respuesta. En este último caso destacan los avances experimentados en ámbitos regionales (como la A.S.E.A.N. y la U.E.), que constituyen un avanzado nivel de compromiso asumido por los Estados Partes; además introducen reglas para un correcto establecimiento y mejora permanente de tales capacidades, aspecto que no se contiene con tal nivel de detalle en las convenciones multilaterales.

Al respecto, cabe señalar que la cooperación internacional para la asistencia en materia de catástrofes, parece evolucionar desde la cooperación interestatal para una asistencia mutua, hasta regímenes más avanzados, constituyendo la U.E. un ejemplo paradigmático en este sentido; la asistencia no se sitúa en una relación horizontal, sino que existen mecanismos verticales de coordinación en los que cada vez más frecuentemente, es un organismo de coordinación supranacional el que se encarga de gestionar las catástrofes, establecer capacidades y desarrollarlas. Bien es cierto que esta situación incipiente en el marco de la U.E. tiene su origen en la especial naturaleza integradora del proyecto de construcción europeo, con lo que no resultaría fácilmente extrapolable a otros ámbitos. Este sistema avanzado de cooperación vertical permitiría, por un lado, el establecimiento de reglas vinculantes para los Estados y demás sujetos implicados; y por otro, permite poner en el centro de la gestión la efectividad de las acciones para la protección de las personas, los bienes y el medioambiente, sin importar otros posicionamientos o intereses estatales en presencia.

10. Es posible bosquejar un estatuto jurídico de las víctimas de catástrofes y de los Estados, en el que el principio de soberanía sigue gozando de amplia vigencia. Destaca el mayor desarrollo normativo de esta fase de gestión, generado por la tendencia no rota hasta hace unas décadas, según la cual el foco de atención se situaba en las actividades a desarrollar tras la catástrofe. La práctica convencional permite esbozar, siquiera de forma limitada, un conjunto de derechos y obligaciones para el individuo y los Estados en materia de respuesta. Este estatuto jurídico incluye normas relativas al inicio, el desarrollo y la finalización de la asistencia de urgencia. En él queda patente el amplio alcance de que goza el principio de soberanía estatal, en detrimento de la consecución de una garantía plena de la protección de las personas, los bienes y el medioambiente afectados por la catástrofe. No obstante, el respeto a este principio no ha impedido el establecimiento de determinadas obligaciones para los Estados como el deber principal del Estado afectado de garantizar la asistencia en caso de catástrofe en su territorio, el de respeto a determinados principios humanitarios en las labores de socorro (humanidad, imparcialidad y neutralidad) así como el respeto de los Derechos Humanos, o el deber de cooperar para la gestión de catástrofes.

11. El análisis de la práctica demuestra un desarrollo normativo escaso en relación a las actividades de reconstrucción. Se constata un escaso desarrollo normativo en materia de reconstrucción de catástrofes. A pesar de la defensa del principio de reconstruir mejor que se ha realizado en diversos foros multilaterales, principalmente en el seno de Naciones Unidas, éste no ha sido recogido en normas internacionales jurídicamente vinculantes. Sí puede observarse, aunque de forma escasa, la inclusión de la colaboración internacional para el

intercambio de experiencias en materia de reconstrucción en algunas normas.

12. A nivel institucional, destacan las diferencias en el desarrollo en función de la fase de gestión de que se trate. De este modo, el establecimiento de entidades en materia de gestión sigue focalizándose en su mayor parte en la prevención y respuesta respecto de las catástrofes. En esta última fase, la organización operativa se sitúa en el plano doméstico, especialmente a través de los sistemas nacionales de protección civil. En el plano mundial, destaca la labor de coordinación internacional ejercida en gran medida por Naciones Unidas, a través de la O.C.H.A. y al mismo tiempo la ayuda de las autoridades nacionales mediante el establecimiento de Coordinadores Residentes (*Office of the Resident Coordinator*) y equipos de coordinación y evaluación (*United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Team*), desplegados en situaciones de catástrofe.

En materia de prevención también se han producido avances en las últimas décadas mediante la creación de sistemas de geo-observación y de alerta temprana. Por el contrario, la preparación ha quedado reducida a las entidades establecidas por convenciones multilaterales, bien dedicadas a dar soporte institucional a los deberes de preparación (notificación urgente), o a la colaboración interestatal, de manera general. Por su parte, la reconstrucción queda relegada a las estructuras internas de los Estados, existiendo un número limitado de entidades internacionales que se dedican, bien a facilitar apoyo financiero a los Estados afectados o en términos generales a la coordinación de las distintas iniciativas.

13. Conclusión general. Como corolario de lo anterior, y como conclusión general puede señalarse que las catástrofes suponen un

fenómeno complejo que ha preocupado a la sociedad internacional desde antaño, y que incluso puede suponer una amenaza para la paz y seguridad. Sin embargo, esta preocupación no se ha visto acompañada de una correcta y profunda regulación que permita evitarlas. Al contrario, la regulación existente se antoja limitada, fraccionada y dispersa. En gran medida, se produjeron algunos avances a raíz de sucesos como Séveso o Chernóbil que motivaron una cierta toma de conciencia respecto a la necesidad de regular las catástrofes antrópicas. Sin embargo, las catástrofes de origen natural siguen viéndose en su mayoría como fenómenos evitables, en ocasiones, mediante la adopción de medidas tendentes a desarrollar regiones pobres donde los fenómenos catastróficos suelen acontecer de manera reiterada. Algunas excepciones comienzan a vislumbrarse en el ámbito regional (Unión Europea o ASEAN), con la adopción de algunas medidas, si bien limitadas y parciales, respecto del instituto de la protección civil. En esta tesitura, traemos a colación las palabras del catedrático de la Universidad de Málaga, al hablar de las funciones del Derecho Internacional en los albores del siglo XXI, apuntando la idea de que

«Los grandes desarrollos se consiguen gracias al interés de ese selecto grupo de Estados [que lidera la sociedad internacional] que, a su juicio, exigen de un mayor y más acelerado desarrollo. Sin embargo, en los sectores del ordenamiento en que ellos se sienten más favorecidos y mejor pertrechados, el desarrollo es más lento y, en algunos casos casi inexistente»¹⁷⁶².

Las catástrofes suponen un elemento de distorsión tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional, y su adecuada regulación no puede depender exclusivamente de la agenda de determinados Estados, vinculada a la idea de que una mayor seguridad va intrínsecamente ligada a un mayor desarrollo, lo cual supone perpetuar las desigualdades, plasmadas en el Derecho Internacional general y en el

¹⁷⁶² RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *El Derecho Internacional en el Umbral del Siglo XXI... op. cit.*, p. 63.

D.I.C., de manera específica. Se requiere una toma de conciencia global acerca de este tema, por parte de la sociedad internacional en su conjunto, al igual que por todos los actores implicados.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA THÈSE

Nous énumérons, ci-dessous, les conclusions principales auxquelles nous sommes arrivés suite à la réalisation de notre travail, outre le fait qu'elles aient été détaillées tout au long des chapitres précédents.

1. Les catastrophes sont un phénomène social de grande transcendance et difficile à délimiter, devant être entendu comme un processus. En effet, les catastrophes renvoient à une réalité présente tout au long de l'histoire de l'humanité. Dans ce sens, et bien que toutes les notions partagent l'idée de préjudice, on observe une évolution dans l'interprétation de ces phénomènes, allant des notions à caractère familial jusqu'à celles fondées sur des éléments empiriques. Ainsi, depuis des décennies, on remarque un point de vue social concernant les catastrophes basé sur la perception que possède une société donnée du risque. La catastrophe se structure donc comme un fait social, à savoir relatif à la société, qui affectera tout particulièrement cette dernière.

Nombreuses sont les raisons qui ont fait en sorte que les catastrophes prennent plus d'ampleur et suscitent plus d'inquiétude aussi bien dans la société internationale qu'auprès de la doctrine scientifique. Quant au premier domaine, il faut souligner ses importantes conséquences néfastes pouvant se poursuivre pendant des décennies (à caractère humain et économique) ; sa forte composante internationale, où les frontières n'empêchent pas que des États tiers soient affectés ; son apparition constatée tout au long de l'histoire et sur

toute la terre ; sa relation avec le faible niveau de développement de certaines communautés ; à cela s'ajoute la réaction de la société, en général, qui réclame plus de protection.

L'intérêt des juristes spécialisés en droit international s'explique par le fait que ces phénomènes concernent les postulats les plus fondamentaux de la société internationale, notamment la souveraineté des États, les manières dont ceux-ci coopèrent pour défendre leurs intérêts, la protection des droits de l'homme, de l'environnement ou les fonctions essentielles du Droit international, pour ne citer que quelques secteurs majeurs. De même, dans la mesure où la réglementation déficiente et faible existante constitue un domaine pour le développement de théories et de formules de réglementation, ces phénomènes ont été adoptés comme objet d'étude.

Par ailleurs, les catastrophes présentent une difficulté à caractère intrinsèque quant à la précision terminologique des mots qui les décrivent. Ceci est dû au grand nombre de disciplines juridiques et non juridiques y consacrant des études, et à la propre diversité de leurs manifestations, que l'on remarque sur un large éventail d'éléments (certains plus essentiels que d'autres), ainsi que sur leur typologie. Dans ce sens, les catastrophes ne doivent pas être considérées comme une manifestation statique mais plutôt comme un processus, une situation changeante composée de plusieurs éléments. De ce fait, le phénomène de catastrophe se compose d'un évènement, d'un accident ou d'une situation qui en résulte produisant une série de conséquences préjudiciables et faisant intervenir une série d'éléments tels que le risque, la vulnérabilité ou la résilience. Pour cela, en abordant l'idée de catastrophe, nous ne devons pas prendre une partie pour le tout mais ce sera plutôt ce *totum* qui permettra de rassembler le phénomène considéré comme étant catastrophique.

2. Les concepts juridiques de catastrophe existants s'avèrent être insuffisants. Afin de pouvoir délimiter le concept juridique de catastrophe, il faut partir de deux prémisses : la première étant que le terme « catastrophe » n'est pas juridique et la seconde, conséquence directe de la première, étant qu'il est nécessaire de délimiter juridiquement ce phénomène. L'idée de la catastrophe exogène au Droit a favorisé une longue liste de tentatives définitionnelles sur ce que cette figure devrait être considérée dans le contexte du Droit international. Cependant, il n'existe jusqu'à ce jour pas de consensus, ni sur la définition elle-même ni sur ses éléments essentiels. Tout cela produit une série de dysfonctionnements au niveau de la réglementation existante. Les dispersion, fragmentation et indétermination des définitions feront en sorte que chaque norme établisse ce qui est ou n'est pas dans son propre domaine une catastrophe ce qui, par conséquent, en limitera l'applicabilité.

Pour toutes ces raisons, nous avons proposé dans notre travail une définition de ce qui peut être considéré comme étant une catastrophe, d'un point de vue juridique. Celle-ci est le résultat de la décantation, suite à une analyse minutieuse de la pratique, de divers tendances et éléments pertinents, à nos yeux, utiles pour essayer d'analyser sa réglementation juridique. Par conséquent, nous définissons le terme catastrophe comme étant *« le résultat d'un processus dans lequel interviennent un évènement, une action ou la situation qui en résulte, produisant une série de conséquences telles que l'interruption du fonctionnement normal de la société, des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement, qui implique, compte tenu de sa gravité, l'incapacité des moyens ordinaires de la société affectée d'y faire face et qui exige l'adoption de mesures particulières relevant du domaine national ou international »*.

3. L'ensemble des normes légiférant le phénomène des catastrophes permet d'entrevoir la création d'une branche du Droit international public consacrée à ces dernières. En dépit de son étroite relation, à l'origine, avec les normes propres du Droit international humanitaire, le développement normatif et institutionnel qu'a subi ce secteur normatif, à compter de la moitié du XXe siècle, a permis de donner à ses normes et principes un caractère propre et une autonomie permettant de les regrouper sous l'idée du Droit international des catastrophes. De ce fait, on observe des normes qui avaient été établies à l'origine pour la protection de l'environnement, la réglementation des accidents industriels ou de la protection civile et qui sont, de nos jours, unies par un dénominateur commun : la réglementation des catastrophes avec leurs différentes typologies et facettes. De même, l'existence de principes tels que la prévention ou la réduction du risque de catastrophe contribue à l'idée d'un secteur normatif naissant destiné à réglementer le phénomène des catastrophes et les activités liées à sa gestion, dans toutes ses étapes, dans le but de protéger les personnes, leurs biens ou l'environnement.

Par ailleurs, la configuration du DIC, comme étant une branche de l'ordre juridique international, n'empêche pas le fait qu'il ait, à l'origine, plusieurs relations avec d'autres normes et principes particuliers propres au Droit humanitaire ou aux droits de l'homme, dans la mesure où ils partagent un fondement commun.

Néanmoins, cette branche du DI est actuellement dans un stade embryonnaire ou *in status nascendi* et sa réglementation est limitée et fragmentée. Cela se déduit de la faible participation multilatérale à grande portée, par opposition à l'abondante pratique bilatérale, ce à quoi il faut ajouter une prolifération excessive des instruments de *soft law* ; tout cela entrave l'établissement d'un cadre juridique applicable à une situation concrète de catastrophe ainsi que l'extension et les limites des droits et obligations des parties impliquées dans cette dernière.

Pour cela, il est nécessaire d'affronter une étude juridique et internationale d'ordre général qui détermine les éléments, règles, mécanismes et institutions applicables à la société internationale en cas de catastrophe. Par ailleurs, s'agissant d'un droit *in status nascendi*, il est difficile d'en extraire des normes à caractère consuetudinaire propres, prouvant l'existence d'une pratique généralement acceptée comme droit ou qui se soit concrétisée dans une convention internationale.

4. L'Organisation des Nations Unies est devenue le principal forum multilatéral de coopération en matière de catastrophes. Cependant, et malgré le travail important de son Assemblée Générale et les nombreuses conférences internationales, elle n'a pas été capable de réunir les volontés de la communauté internationale autour d'un instrument juridiquement contraignant, tel qu'un traité international multilatéral général, par exemple. Au contraire, sa facette normative s'est limitée à la promotion et à la défense des valeurs et principes (en grande partie par les résolutions de son Assemblée générale) et sa présence institutionnelle s'est limitée à la coordination de certaines activités dans la gestion des catastrophes.

5. Les phases de la gestion internationale d'une catastrophe sont la prévention, la préparation, la réaction/réponse et la reconstruction. L'énoncé ci-dessus se déduit de la doctrine scientifique et en tenant compte de la pratique des États, des actions des organisations intergouvernementales et des ONG. De ce fait, cette gestion comprend l'ensemble des mesures, actions et politiques dictées et appliquées au cours des différentes phases du processus de catastrophe par les membres de la communauté internationale, dans le but d'en réduire ou d'en éliminer les effets.

La gestion des catastrophes ne doit pas se limiter à l'intervention d'urgence après une catastrophe mais doit regrouper toutes les phases (prévention, préparation, réaction et reconstruction). Il ne suffit pas de gérer les mesures d'aide d'urgence, il faut en faire autant avec les phases de préparation et de prévention ainsi qu'avec celle de la reconstruction.

6. Il n'existe aucun traité ou instrument international multilatéral ou bilatéral qui réglemente, de manière exhaustive, la gestion internationale des catastrophes. Au contraire, la pratique des États prouve que la réglementation est sectorielle et dépend du type de catastrophe, tel que l'accident nucléaire, la pollution ou les feux de forêts. Elle a généralement pour objet la réglementation d'un aspect concret de ces dernières (notamment la facilitation des ressources de télécommunications, la protection civile ou l'échange des équipements aériens de lutte contre les incendies). En général, les instruments conventionnels ont tendance à réglementer les activités propres à deux phases de gestion : la prévention et la préparation ou bien la préparation et la réponse/réaction.

Chacune de ces phases possède ses propres objectifs et normes régulatrices. La prévention et la préparation correspondent aux phases antérieures à la survenue ou manifestation d'une catastrophe, tandis que la réponse/réaction et la construction se situent chronologiquement après la survenue d'une catastrophe.

À ce manque de réglementation uniforme s'ajoute l'absence de mécanismes de contrôle. Les traités internationaux pertinents en matière de catastrophes n'établissent pas d'institutions de contrôle et ne fixent pas de conséquences dérivées du non-respect de ses dispositions, destinées à garantir la bonne application et l'efficacité de ses normes. Ainsi, l'efficacité du D.I.C. se réduit aux propres systèmes

d'autoévaluation pouvant être incorporés aux mécanismes de gestion des catastrophes ou à la volonté des États Membres desdites conventions de les respecter.

7. Il existe des différences quant à la réglementation selon qu'il s'agisse de catastrophes anthropiques ou naturelles. Dans ce sens, en général, les catastrophes d'origine humaine ou anthropiques bénéficient d'une plus ample réglementation, motivée, en partie, par divers événements présents à la seconde moitié du siècle dernier (pollution par hydrocarbures ou accidents nucléaires). Ceci a entraîné une augmentation dans ces secteurs spécifiques de la pratique conventionnelle, dans le but de réglementer certains aspects en matière de prévention, préparation et assistance. Néanmoins, on ne peut en dire de même pour ce qui concerne les catastrophes naturelles. Ainsi, en matière de prévention, les progrès se sont limités à la réduction du risque de catastrophe en adoptant des approches générales à caractère politique et juridiquement non contraignant (tel que l'on peut le constater en lisant les conclusions adoptées au sein des conférences internationales, Cadres d'action...).

8. La pratique conventionnelle ne permet pas d'établir l'existence d'un devoir général de prévention des catastrophes. Au contraire, cette obligation a été établie en termes généraux sur le fondement du respect à la diligence nécessaire de prévenir des circonstances pouvant provoquer une certaine catastrophe, telle qu'un accident nucléaire ou un événement de pollution environnementale. Cette généralité n'offre pas de garanties quant à son respect ou à son efficacité. De plus, les différents instruments internationaux se reconnaissent un devoir de coopération, concernant l'atteinte d'objectifs de prévention, en tant qu'obligation d'activité et non de résultat. Cette coopération interétatique comprendrait les domaines suivants : communication et

échange, assistance scientifique et technique, établissement et formation de capacités de réaction/réponse.

9. Les normes relatives à la préparation des catastrophes ont introduit certaines obligations, principalement en matière de notification d'urgence, création de capacités de réaction et plans d'urgence. De ce fait, aussi bien les instruments multilatéraux que les instruments bilatéraux ont mis en place des normes pour la coopération internationale en établissant un devoir de notification d'urgence en cas de connaissance de l'existence d'une catastrophe. Aussi, par rapport à la création de capacités de réaction. Pour ce dernier cas, les progrès relatifs aux domaines régionaux (tels que l'A.N.A.S.E. et l'U.E.) sont à souligner. Ils supposent un niveau d'engagement élevé assumé par les États Membres et introduisent, de plus, des règles pour permettre un bon établissement et une amélioration permanente de ces capacités. Il s'agit là d'un aspect qui n'apparaît pas aussi détaillé dans les conventions multilatérales.

Sur cela, il faudrait souligner que la coopération internationale pour l'assistance en matière de catastrophes semble évoluer, en partant de la coopération interétatique pour une assistance mutuelle jusqu'à des régimes plus avancés dont l'UE est un exemple paradigmatique dans ce sens. L'assistance ne se situe pas dans une relation horizontale, il existe, au contraire, plusieurs mécanismes verticaux de coordination dans lesquels, de plus en plus souvent, un organisme de coordination supranational se charge de gérer les catastrophes, d'établir des capacités et de les développer. Cependant, il est vrai que cette situation naissante dans le cadre de l'UE trouve son origine dans la nature intégratrice particulière du projet de construction européen, elle serait donc difficilement extrapolable à d'autres domaines. Ce système de coopération verticale avancé permettrait, d'une part, d'établir des

règles contraignantes pour les États et autres sujets impliqués et, d'autre part, de placer au centre de la gestion l'efficacité des actions pour la protection des personnes, des biens et de l'environnement, indépendamment des autres positionnements ou intérêts étatiques présents.

10. Il est possible d'ébaucher un statut juridique des victimes de catastrophes et des États, dans lequel le principe de souveraineté bénéficie toujours d'une large validité. Suite au changement de tendance de ces dernières décennies –ce avant quoi l'attention était portée sur les activités à développer après la catastrophe – on remarque un développement normatif, relatif à cette phase de gestion, plus poussé. La pratique conventionnelle permet d'ébaucher, ne serait-ce que d'une façon limitée, un ensemble de droits et d'obligations pour l'individu et les États en matière de réaction/réponse. Ce statut juridique comprend des normes relatives au commencement, au développement et à la fin de l'assistance d'urgence. On y retrouve la portée considérable du principe de souveraineté étatique, au détriment de l'obtention d'une garantie totale de protection des personnes, des biens et de l'environnement affectés par la catastrophe. Cependant, le respect de ce principe n'a pas empêché d'établir certaines obligations pour les États telles que le devoir principal de l'État affecté de garantir l'assistance en cas de catastrophe à l'intérieur de son territoire, le respect de certains principes humanitaires dans les opérations de secours (humanité, impartialité et neutralité) ainsi que le respect des droits de l'homme ou le devoir de coopérer pour la gestion des catastrophes.

11. L'analyse de la pratique prouve un faible développement normatif quant aux activités de reconstruction. On remarque un faible développement normatif en matière de reconstruction des

catastrophes. En dépit de la défense du principe de meilleure reconstruction qui a eu lieu au cours de divers forums multilatéraux, notamment au sein de l'ONU, ce dernier ne fait pas partie des normes internationales juridiquement contraignantes. On observe, en revanche, bien que rarement, l'inclusion de la collaboration internationale pour l'échange d'expériences en matière de reconstruction dans certaines normes.

12. Du point de vue institutionnel, il existe des différences de développement en fonction de la phase de gestion. Ainsi, l'établissement d'entités en matière de gestion continue à se centrer principalement sur la prévention et la réaction relatives aux catastrophes. Dans cette dernière phase, l'organisation opérationnelle se situe sur le plan domestique, notamment à travers les systèmes nationaux de protection civile. Sur le plan mondial, les efforts de coordination internationale réalisés principalement par l'ONU sont à souligner, à travers le Bureau de coordination des affaires humanitaires et, en même temps, l'aide des autorités nationales via l'établissement de Coordonnateurs résidents (*Office of the Resident Coordinator*) ainsi que les équipes de coordination et d'évaluation (*United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Team*), déployés en cas de catastrophe.

En matière de prévention, des progrès ont aussi été faits au cours des dernières décennies à travers la création de systèmes d'observation géographique et d'alerte précoce. Par contre, la préparation a été réduite aux entités établies par des conventions multilatérales chargées du support institutionnel aux devoirs de préparation (notification d'urgence) ou de la collaboration interétatique, de manière générale. La reconstruction, quant à elle, est reléguée aux structures internes des États. Il existe un nombre limité d'entités internationales qui se

consacrent soit à apporter un soutien financier aux États affectés, soit, en général, à la coordination des différentes initiatives.

13. Conclusion générale. En corollaire de ce qui précède et en guise de conclusion générale, nous pouvons remarquer que les catastrophes sont un phénomène complexe qui inquiète la société internationale depuis toujours et qui peut même supposer une menace pour la paix et la sécurité. Cependant, cette inquiétude n'a pas été accompagnée d'une réglementation adéquate et profonde qui permette de les éviter. Au contraire, la réglementation existante semble limitée, divisée et dispersée. Dans une large mesure, des progrès ont eu lieu après des événements tels que ceux de Seveso ou de Tchernobyl qui ont encouragé une certaine prise de conscience par rapport au besoin de réglementer les catastrophes anthropiques. Néanmoins, les catastrophes d'origine naturelle sont toujours perçues comme étant, pour la plupart, des phénomènes pouvant être parfois évités en adoptant des mesures dont le but est de développer des régions pauvres où les phénomènes de catastrophe ont tendance à se reproduire. On commence toutefois à apercevoir quelques exceptions au niveau régional (Union européenne ou A.N.A.S.E.), avec la prise de certaines mesures, bien que limitées et partielles, relatives à la protection civile. Dans cet esprit, nous ne pouvons oublier les mots de celui qui fut professeur à l'Université de Malaga, lorsqu'il parlait des fonctions du Droit international à l'aube du XXI^e siècle, indiquant l'idée que

« Les grands développements s'obtiennent grâce à l'intérêt de ce groupe sélect d'États [qui dirige la société internationale] qui, à leur sens, exigent un développement plus poussé et plus rapide. Cependant, dans les secteurs de l'ordonnancement dans lesquels ils se sentent plus

favorisés et mieux équipés, le développement est plus lent et, dans certains cas, presque inexistant »¹⁷⁶³.

Les catastrophes sont un élément de distorsion aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale et leur réglementation adéquate ne peut dépendre exclusivement de l'agenda de certains États, associée à l'idée qu'une meilleure sécurité est intrinsèquement liée à un développement plus poussé, ce qui suppose la perpétuation des inégalités, reflétées dans le Droit international général et le D.I.C., de manière spécifique. Une prise de conscience globale sur ce sujet est nécessaire, de la part de l'ensemble de la société internationale ainsi que de tous les acteurs impliqués.

¹⁷⁶³ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *El Derecho Internacional en el Umbral del Siglo XXI... op. cit.*, p. 63 (le texte original est en espagnol).



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

ÍNDICE DE OBRAS EMPLEADAS EN LA TESIS

A continuación, se relacionan las fuentes bibliográficas y documentales empleadas para la realización de esta tesis. En ellas se incluyen tanto las que versan de manera general sobre la disciplina del Derecho Internacional (manuales o diccionarios), como las que contienen estudios específicos. Al respecto, véanse los modos de citación de este trabajo en la página XXXII.

1. BIBLIOGRAFÍA

1.1. Manuales y obras generales

ABASS, A., *International Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York, 2012.

ABREU Y BERTODANO, J.-A. *et al.*, *Colección de los tratados de paz, alianza, neutralidad, garantía ... hechos por los pueblos, reyes y principes de España, con los pueblos, reyes, ... y demas potencias de Europa, y otras partes del mundo ... : desde antes del establecimiento de la monarchia gothica, hasta el feliz reynado del rey ... Phelipe V ... fielmente sacados de los originales ... y traducidos en castellano ... por D. Joseph Antonio de Abreu y Bertodano*, 12 volúmenes, Madrid, 1760, digitalizado en la colección *Biblioteca Digital Hispánica*, Biblioteca Nacional de España, recurso electrónico.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R., *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 2014.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2016.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-Hochleitner, J. y Martín y Pérez de Nanclares, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2015.

- BARBOZA, J., «La Responsabilidad Internacional», en *XXXIII Curso de Derecho Internacional* (2006), O.E.A., disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Julio_Barboza.pdf.
- BECKER, J., *Colección de tratados, convenios y demás documentos de carácter internacional firmados por España (1868 -1874)*, Madrid, 1907, digitalizado en la colección *Biblioteca Digital Hispánica*, Biblioteca Nacional de España, recurso electrónico.
- BOREI, E., «L'Organisation internationale de la Croix-Rouge», en *Recueil des cours*, vol. 1 (1923), pp. 569-659.
- BUERGENTHAL, TH., «Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law», en *Recueil des cours*, vol. 235 (1992) pp. 303-400.
- CANÇADO TRINDADE, A.-A., «International Law for humankind: towards a new jus gentium (I). General Course on Public International Law», en *Recueil des Cours*, vol. 316 (2005), pp. 9-439.
- «International Law for humankind: towards a new jus gentium (II). General Course on Public International Law», en *Recueil des Cours*, vol. 317 (2005), pp. 9-312.
- CARRILLO SALCEDO, J.-A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991.
- «Droit international et souveraineté des états. Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 257 (1996), pp. 35-221.
- CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2017.
- CASANOVAS, O., y RODRIGO, A.-J., *Compendio de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2016.
- DAILLIER, P., FORTEAU, M., NGUYEN, Q.-D., PELLET, A., *Droit International Public*, 8ª edición, L.G.D.J., París, 2009.
- DEHOUSSE, J.-M., *Les organisations internationales. Essai de théorie générale*, Librairie Paul Gothier, Lieja, 1968.
- DE VATTEL, E., *Les Droits de Gens, ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, París, 4ª Edición, 1820 (existe una traducción al inglés: DE VATTEL, E., *The Law of Nations or the Principles of Natural Law applied to the Conduct and to*

the Affairs of Nations and of Sovereigns, 1758, Tomos I, II, III y IV, traducción de Charles G. FENWICK con una introducción de Albert DE LAPRADELLE, Institución Carnegie de Wáshington, 1916).

DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2013.

DUPUY, R.-J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, Hague Academy of International Law, 2ª ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1998.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, 1908.

FISCHER, B., «L'Ordre souverain de Malte», en *Recueil des cours*, Vol. 163 (1979), pp. 1-48.

GAJA, G. «The Protection of General Interests in the International Community», en *Recueil des Cours*, vol. 364 (2013), pp. 9-185.

GARDOT, A., «Jean Bodin. Sa place parmi les fondateurs du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 50 (1934), pp. 545-747.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.-I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª edición, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.-J., PIERNAS LÓPEZ, J.-J. y GARCIAÑDÍA GARMENDIA, R., *La Unión Europea y su Derecho*, Editorial Trotta, 2ª ed., 2015.

HERRERO RUBIO, A., «Le droit des gens dans l'Espagne du XVIIIème siècle», en *Recueil des Cours*, vol. 81 (1952), pp. 309-450.

HERRERO RUBIO, A., *Historia del Derecho de Gentes y de las Relaciones internacionales*, Valladolid, 1967.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.-M., *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., «International Law in the Past Third of a Century», en *Recueil des cours*, Vol. 159 (1978), pp. 1-176.

JIMÉNEZ PIERNAS, C., *Introducción al Derecho Internacional Público: práctica de España y de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011.

KISS, A.-CH., *Le Droit de l'environnement*, París, Pedone, 1989.

- KORFF, S., «Introduction à l'histoire du Droit international», en *Recueil des cours*, Vol. 1 (1923), pp. 1-23.
- LEAGUE OF NATIONS, *Treaty Series*, 214 volúmenes, de 1919 a 1946, Ginebra, 1920-1946.
- LE FUR, L-E., «Le développement historique du droit international: De l'anarchie internationale à une communauté internationale organisée», en *Recueil des Cours*, vol. 41 (1932), pp. 501-601.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.-J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 9ª ed, 2016.
- MAX PLANCK INSTITUTE FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW AND INTERNATIONAL LAW, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Heidelberg and Oxford University Press, 2009, disponible en: www.mpepil.com.
- MIAJA DE LA MUELA, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, Atlas, Madrid, 7ª ed., 1979.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Censo de Tratados Internacionales suscritos por España, 1125-1975*, 5 volúmenes, Madrid, 1976.
- *Repertorio de Tratados Bilaterales suscritos por España, 1912-2001*, Madrid, 2001.
- MOSLER, H., «The International Society as a Legal Community», en *Recueil des Cours*, vol. 140 (1974), pp. 11-320.
- MOREAU-REIBEL, J., «Le droit de société interhumaine et le 'jus gentium' : essai sur les origines et le développement des notions jusqu'à Grotius», en *Recueil des Cours*, vol. 77 (1950), pp. 481-614.
- MORSE, B., «Practice, norms and reform of international humanitarian rescue operations», en *Recueil des cours*, vol. 157 (1977), pp. 121-194.
- NIPPOLD, O., «Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne », en *Recueil des Cours*, vol. 2 (1924), pp. 1-124.
- PARK, K.-G., «La protection des personnes en cas de catastrophe», en *Recueil des cours*, vol. 368 (2014), pp. 281-455.
- PARRY, C., *The Consolidated Treaty Series*, 255 volúmenes, de 1648 a 1918, Nueva York, 1969 y ss.

- PASTOR RIDRUEJO, J.-A., «Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes faits et valeurs. Cours général de droit international public», en *Recueil des cours*, vol. 271 (1998), pp. 9-308.
- PASTOR RIDRUEJO, J.-A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 21ª ed., Tecnos, Madrid, 2017.
- PERALES, C. DE M., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Navarra, 3ª ed. 2009.
- PICTET, J.-S., «La Croix-Rouge et les Conventions de Genève», en *Recueil des cours*, Vol. 76 (1950), pp. 1-119.
- SHAW, M.-N., *International Law*, 6ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, Espasa, Madrid, 2001.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, Espasa, Madrid, 2014, Recurso electrónico, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.
- *Diccionario del Español Jurídico*, Espasa, 2016, Recurso electrónico, disponible en: <http://dej.rae.es/#>.
- REMIRO BROTONS, A. et al., *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., *El Derecho Internacional en el Umbral del Siglo XXI. Lección de Apertura del Curso Académico 1999-2000*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999.
- *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2002, reimpresión 2005.
- *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2006.
- RUEGGER, P., «The juridical aspects of the Organisation of the International Red Cross», en *Recueil des cours*, Vol. 82 (1953), pp. 373-597.
- SALINAS DE FRIAS, A. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., EXPÓSITO GONZÁLEZ, P., GARCÍA RICO, E.-M., GARCÍA SAN JOSÉ, D., TORRES CAZORLA, M.-I., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2015.

- SHELTON, D. y KISS, A., *Judicial Handbook on Environmental Law*, United Nations Environmental Programme, 2005.
- STADMÜLLER, G., *Historia del derecho internacional público. Parte I: Hasta el Congreso de Viena (1815)*, traducción del alemán por F.-F. JARDÓN SANTA EULALIA, revisión, con notas y bibliografía adicionales por A. TRUYOL Y SERRA, Aguilar, Madrid, 1961.
- TAUBE, M. de, «Études sur le développement historique du droit international dans l'Europe orientale», en *Recueil des Cours*, vol. 11 (1926), pp. 341-556.
- TAUBE, M. de, «L'apport de Byzance au développement du droit international occidental», en *Recueil des Cours*, vol. 67 (1939), pp. 233-339.
- TENEKIDES, G., «Droit international et communautés fédérales dans la Grèce des cités (Vme-III^{me} siècles avant J.C.)», en *Recueil des Cours*, vol. 90 (1956), pp. 470-652.
- TERRE, F., *Introduction générale au droit*, 5^a ed., Dalloz, París, 2000.
- THIERRY, H., «L'évolution du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 222 (1990), pp. 9-186.
- TIGNINO, M., «Droit international de l'environnement», en VAN STEENBERGHE, R. (dir.), *Droit international humanitaire: un régime spécial de Droit international*, Bruylant, 2013.
- TRUYOL Y SERRA, A., «Théorie du droit international public. Cours général», en *Recueil des Cours*, vol. 173 (1981), pp. 9-444.
- *Historia del Derecho Internacional Público*, traducción de P. GARCÍA PICAZO, Tecnos, Madrid, 1998.
- VALLADARES, G.-P., «El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y su Contribución al Desarrollo Convencional del Derecho Internacional Humanitario en los comienzos del Siglo XXI», en *XXXV Curso de Derecho Internacional (2008) "Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional en las Américas"*, O.E.A., 2009, pp. 271-319, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/publicaciones_catalogo_digital_curso2008.htm.
- VERDROSS, A., «Les principes généraux du Droit dans la jurisprudence internationale», en *Recueil des cours*, vol. 52 (1935), pp. 195-251.
- VERRI, P., *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, Comité Internacional de la Cruz Roja, reimpresión en español, 2008.

Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged: with Seven Languages, Encyclopaedia Britannica, cop., Chicago, 1986.

WEIL, P., «Le Droit international en Quête de son Identité: Cours général de droit international public», en *Recueil des Cours*, vol. 237 (1992), pp. 11-370.

WOLFF, K., «Les principes généraux du droit applicables dans les rapports internationaux», en *Recueil des cours*, vol. 36 (1931), pp. 483-553.

YANAGIHARA, M., «Significance of the History of the Law of Nations in Europe and East Asia», en *Recueil des Cours*, vol. 371 (2014), pp. 277-435.

ZIMMERMANN, M., «La crise de l'organisation internationale à la fin du moyen âge», en *Recueil des Cours*, vol. 44 (1933), pp. 315-438.

1.2. Monografías

ABAD CASTELOS, M., *Una alternativa solidaria frente a la barbarie: las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PETIT DE GABRIEL, E.-W. (Eds.), *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.), *La Cooperación internacional*, A.E.P.D.I.R.I., Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993.

ALEXANDER, D., *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford University Press. New York, 2002.

ANSELL, J. y WHARTON, F., *Risk: Analysis, Assessment, and Management*, John Wiley & Sons, 1992.

ARTHUR COTE, P.-E. y BUGBEE, P., *Principles of Fire Protection*, Published by National Fire Protection Association, Quincy (EE.UU.), 1993.

AZNAR GÓMEZ, M.-J., *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España*, Tirant lo Blanch, 2004.

- BADIA MARTÍ, A.-M., *La función de desarrollo progresivo del derecho internacional por la Asamblea General de las Naciones Unidas respecto al arreglo pacífico de controversias internacionales*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1990.
- BADIA MARTÍ, A.-M., PIGRAU SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, 2 Volúmenes, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009.
- BARBERIS, J.-A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 2015.
- BEIGBEDER, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991.
- BEN-ARI, R.H., *The Legal Status of International Non-Governmental Organizations, Analysis of the Past and Present Initiatives (1912-2012)*, Nijhoff, Leiden y Boston, 2013.
- BERNSTEIN, P.-L., *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, 1996.
- BETTATI, M. y DUPUY, P.-M., *Les O.N.G. et le Droit International*, Economica, París, 1986.
- BOUZA, N., GARCÍA, C. y RODRIGO, A.-J. (dirs.); PAREJA, P. (coord.), *La gobernanza del interés público global*, XXV Jornadas de la AEPDIRI, Tecnos, Madrid, 2015.
- BREAU, S. y SAMUEL, K.L.H. (eds.), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2016.
- BRIGGS, H. W., *The International Law Commission*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1965.
- BUFFARD, I., CRAWFORD, J., PELLET, A. y WITTICH, S. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Koninklijke Brill, the Netherlands, 2008.
- CANÇADO TRINDADE, A.-A., SPIELMANN, D. y DRZEMCZEWSKI, A., *Judge Antônio A. Cançado Trindade. The Construction of a Humanized International Law*.

A Collection of Individual Opinions (1991-2013), Brill Nijhoff, the Netherlands, 2014.

CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R., TARASOFSKY, R.-G. (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016.

CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001.

CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

CARRILLO SALCEDO, J.-A., «Bilan de recherches de la section de langue française», en *Les aspects juridiques du terrorisme international/The Legal Aspects of International Terrorism*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1988.

CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

CHAUMETTE, A.-L., y THOUVENIN, J.-M. (dirs.), *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on*, Pedone, CEDIN, París, 2013.

CHILDERS, E. y URQUHART, B., *Towards a More Effective United Nations*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, 1992.

COMMISSION DE L'UNION EUROPEENNE ET L'ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE, *Le Droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe: Journées d'études des 10 et 11 décembre 1993*, LGDJ, París, 1995.

CONDE PÉREZ, E. (dir.) e IGLESIAS SÁNCHEZ, S. (coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012.

COPPOLA, D.-P., *Introduction to International Disaster Management*, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, Oxford, 2015.

CRESCENZO-D'AURIAC, M.-B., *Les risques catastrophiques. Événements naturels, politiques et technologiques*, L'Arques, París, 1988.

- CUERDA RIEZU, A.-R. (coord.), *Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*, Tecnos, 2009.
- DALY, P., FEENER, R.-M. y REID, A. (eds.), *From the Ground Up: Perspectives on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, Institute of Southeast Asian Studies, 2012.
- DE TOMÁS MORALES, S. (dir.), *Formación y Adiestramiento Sensible al Género del Personal Cívico-Militar y el Empoderamiento de la Mujer. Reflexiones en torno a las Operaciones de Paz en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013.
- DÍAZ BARRADO, C., FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R. (dir.), *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*, Civitas, Madrid, 2011.
- DMOCHOWSKI, P., «Soft Law» Internationale. Tome I Force contraignante du «negocium», APD, Polonia, 2001.
- DMOCHOWSKI, P., «Soft Law» Internationale. Tome II Validité et «autorité de l'Instrumentum», APD, Polonia, 2004.
- DUVAT, V., MAGNAN, A., *Des catastrophes... « naturelles » ?*, París, Le Pommier, 2014.
- DUPUY, P.-M., *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Seuil, París, 2004.
- DUPUY, R.-J., *La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, París, 1986.
- DUQUE QUICIOS, J. y MARTÍN VELASCO, L., *Normativa comunitaria e internacional tras el 11-S en la lucha contra la financiación del terrorismo: repercusiones para la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Madrid, 2009.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003.
- F.E.M.A., *Multi-Hazard Identification and Assessment. The Cornerstone of the National Mitigation Strategy*, 1997, disponible en : https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1545-20490-4487/mhira_in.pdf.

- FERNÁNDEZ GARRIDO, M.-I., *Los riesgos naturales en España y en la Unión Europea: incidencia y estrategias de actuación*, Tesis doctoral, Universidad de Cantabria, 2008, disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/10654>.
- FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., PRIETO DE PEDRO, J. (dir.), VACAS FERNÁNDEZ, F., ZAPATERO, P. (Coord.), *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Colección El derecho de la globalización, Colex, 2009.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.-R. y OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R., *Cultura y Derecho internacional*, Universidad de Alcalá de Henares-Defensor del Pueblo, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015.
- FICHTER, J.-H., *Sociología*, Biblioteca Herder, 9ª Ed. revisada, Barcelona, 1974.
- FITZMAURICE, M.; MALJEAN-DUBOIS, S.; NEGRI, S. (dir.), *The challenges of environmental protection and sustainable development from Rio to Rio+20 and beyond*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-London, 2014.
- GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coord.), *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Nuevas Perspectivas – La Sécurité Internationale du XXI^{ème} siècle. Nouvelles Perspectives – International Security in the 21st century. New Perspectives*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011.
- GARCÍA RUIZ, C.R., *ONGs y Derecho internacional: su influencia en la elaboración de normas internacionales*, Iustel, Madrid, 2007.
- GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

- GÓMEZ-ROBLEDOS VERDUZCO, A., *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- GONZÁLEZ NAPOLITANO, S.-S. *et al.*, *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, SGN Editora, Avellaneda, 1ª ed., 2015.
- GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012.
- HAJJAMI, N., *La Responsabilité de Protéger*, Bruylant, Bruselas, 2013.
- HARDING, R. y FISHER, E. (eds.), *Perspectives on the Precautionary Principle*, Federation Press, Sydney, 1995
- HERAS Y BORRERO, F.-M., *Análisis jurídico de la soberana Orden de Malta*, Dykinson, Madrid, 2004.
- HINOJO ROJAS, M., *Perspectiva actual de la responsabilidad objetiva en Derecho Internacional Público*, Cuadernos de Derecho Internacional, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1994.
- HINOJO ROJAS, M. y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.
- HOBSON, C., BACON, P. y CAMERON, R., *Human Security and Natural Disasters*, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2014.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*, Cuadernos de Estrategia núm. 171, edita: Ministerio de Defensa, 2014.
- *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*, Cuadernos de Estrategia núm. 165, edita: Ministerio de Defensa, 2014.
- *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora*, Cuadernos de Estrategia núm. 172, edita: Ministerio de Defensa, 2015.
- *Energía y Geoestrategia 2017*, edita: Ministerio de Defensa, Madrid, 2017, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2017.pdf.

- JANSEN-WILHELM, S., *Accepting assistance in the aftermath of disasters. Standards for States under International law*, Intersentia, Cambridge, 2015.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C., *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y Derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1991.
- JUSTE RUIZ, J. y SCOVAZZI, T. (coords.), *La práctica internacional en materia de responsabilidad por accidentes industriales catastróficos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M., *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- KISS, A.-CH., *The Protection of the Environment and International Law*, Workshop Series, The Hague Academy of International Law, Brill-Nijhoff, Leiden y Boston, 1975.
- KISS, A.-CH., *Los principios generales del Derecho del Medio ambiente*, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, Universidad de Valladolid, 1975.
- KERBRAT, Y. y MALJEAN-DUBOIS, S. (eds.), *The transformation of International Environmental Law*, A. Pedone & Hart, Oxford y París, 2011.
- KONSTADINIDES, T., *Division of powers in European Union law: the delimitation of internal competence between the EU and the member states*, Wolters Kluwer, Austin, 2009.
- LAMMERS, J.-G., *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1984.
- LANGAIS, G., *Les Nations Unies face aux catastrophes naturelles. Etude du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (U.N.D.R.O.)*, L.G.D.J., París, 1977.
- LAVIEILLE, J.-M., BETAILLE, J. y PRIEUR, M. (Dirs.), *Les Catastrophes écologiques et le droit: échets du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruselas, 2012.
- LEBEN, CH. y CARON, D.-D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in

International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996.

LEFEBER, R., *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, La Haya, Kluwer Law International, 1996.

LOZANO CONTRERAS, J.-F., *La noción de debida diligencia en Derecho internacional público*, Atelier, Barcelona, 2007.

MACALISTER-SMITH, P., *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L. (Eds.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement/The Implementation of International Environmental Law*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2011.

MANI, V.-S., *Basic Principles of Modern International Law*, Lancer Books, Nueva Delhi, 1993.

MARÍN LÓPEZ, A., *La responsabilidad internacional objetiva y la responsabilidad internacional por riesgo*, Editorial Beramar, Madrid, 1995.

MCADAM, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

MERON, T., *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Grotius Publications, Cambridge, 1987.

MITCHELL, J.-K. (ed.), *The long road to recovery: Community responses to industrial disaster*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 1996, disponible en <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu21le/uu21le00.htm>.

MOECKLI, D., *Human Rights and Non-discrimination in the 'War on Terror'*, Oxford University Press, 2008.

MORENO MOLINA, A.-M., *El Régimen Jurídico de los Productos Químicos en la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010.

NACIONES UNIDAS, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 7ª ed., Nueva York, 2009.

NASSIM, N.-T., *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, 2nd edition, Penguin Books, Reino Unido, 2010.

- NEGRI, S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.
- NOJI, E., *The public health consequences of disasters*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- OCHOA MONZÓ, J., *El régimen jurídico de los riesgos mayores. La protección civil*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1995.
- OKOWA, P.-N., *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, 2000.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, Recurso electrónico, n.p., disponible en: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/255>.
- *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2004.
- PÉREZ PEÑA, R., *La soberana Orden de Malta a través de diez siglos de historia y su relación con la acción humanitaria*, Universidad de Málaga, Málaga, 2009.
- PÉREZ PEÑA, R., *La Soberana Militar Orden de Malta como sujeto de Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 2014.
- PERRY, R. y QUARANTELLI, E.-L. (eds.), *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Books, Philadelphia, 2005.
- PETIT DE GABRIEL, E.-W., *Las exigencias de Humanidad en el Derecho Internacional Tradicional (1789-1939). Marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Tecnos, Madrid, 2003.
- FIGUET, E., PÉCOUD, A. y DE GUCHTENEIRE, P. (eds.), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press y UNESCO, Cambridge y París, 2011.
- PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre-La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011.

- PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, Bruselas, 2015.
- RAGAZZI, M. (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005.
- REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio Hispano-Canadiense de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.-L. (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª ed., 2007.
- RODRIGO, A.-J., *El Desafío del Desarrollo Sostenible. Los principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- ROY CHOWDHURY, S., DENTERS, E.-M.-G. y DE WAART, R.-D. (eds.), *The Right to Development in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1992.
- SALINAS DE FRIAS, A.-M, SAMUEL, S. and WHITE, N. (eds), *Counter-Terrorism. International Law and Practice*, Oxford University Press, 2012.
- SANDOZ, Y., SWINARSKI, C., y ZIMMERMANN, B. (eds.), *Comentario de los Protocolos del 8 de junio de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Tomo I, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2000.
- SCOTFORD, E., *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, 2017.
- SCOTT, J.-B., *Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907*, Traduction française par A. DE LAPRADELLE, A. Pedone, París, 1927.
- SMITH, K., *Environmental Hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster*, 2nd edition, Routledge, Londres y Nueva York, 1996.
- STODDARD, E., *Conceptual Models of Human Behavior in Disaster*, Texas Western Press, Texas, 1968.
- SUNSTEIN, C.-R., *Laws of Fear. Beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

TORRES CAZORLA, M.-I., *Los actos unilaterales de los Estados*, Tecnos, Madrid, 2010.

United Nations Documents on the Development and Codification of International Law, Supplement to *American Journal of International Law*, Vol. 41, No. 4, October, 1947.

UVIN, P., *Human Rights and Development*, Kumarian Press, 2004.

VACAS FERNÁNDEZ, F., *El terrorismo como crimen internacional: Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, 2011.

VV.AA., *1.001 Desastres Naturales*, Servilibro, 2014.

WISNER, B., BLAIKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2ª ed., Routledge, Reino Unido, 2003.

WOLFRUM, R., LANGENFELD, Ch. y MINNEROP, P., *Environmental Liability in International Law - Towards a Coherent Conception*, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 2005.

1.3. Artículos y capítulos de libro

ABI-SAAB, G., «The Concept of International Organization: a Syntesis», en ABI-SAAB, G. (ed.), *The Concept of International Organization*, UNESCO, París, 1981.

ABI-SAAB, G., «Whither the International Community?», en *European Journal of International Law*, vol. 9, núm. 2 (1998), pp. 248-265.

ADINOLFI, G., «Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 533-550.

ADINOLFI, G., «The Role of International Financial Institutions», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 601-626.

AGO, R., «The International Community and International Organization», en Dupuy, R.-J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, Hague Academy of

International Law, 2^a ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1998, pp. 3-12.

AGUSMAN, D.-D., «Self-Executing and Non Self Executing Treaties What does it mean?», en *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 11 (2014), pp. 320-344.

ALBA CUÉLLAR, A., «Una aproximación conceptual y práctica al fenómeno del terrorismo suicida: el caso de Hezbollah», en *Relaciones Internacionales*, Año 23, Núm. 46 (2014), pp. 21-44.

ALBALA-BERTRAND, J.-M., «Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison», en *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 2 (2000), pp. 215-227.

——— «The Unlikelihood of an Economic Catastrophe: Localization & Globalization», en *Working Papers*, Queen Mary University of London, School of Economics and Finance, Núm. 576 octubre (2006), disponible en <https://ideas.repec.org/p/qmw/qmwecw/wp576.html>.

——— «Disasters and the Networked Economy. A Book Summary», en *Working Papers*, Queen Mary University of London, School of Economics and Finance, Núm. 718 (2014), disponible en <https://ideas.repec.org/p/qmw/qmwecw/wp718.html>.

ANDORNO, R., «Validez del principio de precaución como instrumento jurídico para la prevención y la gestión de riesgos», en ROMEO CASABONA, C.-M. (ed.), *Principio de precaución, biotecnología y derecho*, Comares, 2004.

ARENAS HIDALGO, N., «Las Poblaciones Desplazadas de su Hábitat Natural por efecto del Cambio Climático. El Traslado Planificado de las Comunidades Nativas del Ártico como Caso de Estudio», en *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XV, (2015), pp. 203-232.

AZNAR GÓMEZ, M.-J., «La Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, de 2 de noviembre de 2001», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 54, núm. 1 (2002), pp. 475-481.

——— «España y el patrimonio cultural subacuático: algunos problemas jurídicos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 10 (2007), pp. 203-238.

——— «Protección en el espacio iberoamericano del patrimonio subacuático y convenios de la UNESCO», en *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio Iberoamericano*, DÍAZ BARRADO, C.-M.,

FERNÁNDEZ LIESA, C.-R., MORÁN BLANCO, S. y FERNÁNDEZ-TESORO, C. (coords.), Civitas, Madrid, 2011, pp. 125-154.

BABOVIĆ, B., «The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», en ŠAHOVIĆ, M., *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Oceana Publications, Nueva York, 1972, pp. 277-321.

BADIA MARTÍ, A., SAURA ESTAPÀ, J. y FERNÁNDEZ PONS, X., «La aportación de las Naciones Unidas a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional», en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, núm. 2, Madrid, 1995, pp. 121-174.

BADIA MARTÍ, A., «El ordenamiento jurídico internacional: características y procedimientos de creación», en BONET I PÉREZ, J. y OLESTI RAYO, A., *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, 2010, pp. 41-54.

——— «Comentarios a los Principios Éticos de la Asistencia de Salud en Tiempo de Conflicto Armado y Otras Situaciones de Emergencia, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015», en *Revista de Bioética y Derecho & Perspectivas Bioéticas*, vol. 36 (2016), pp. 125-133.

——— «Asistencia humanitaria. Reflexiones desde la perspectiva jurídica internacional de los principios humanitarios y éticos», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), pp. 1-13, revista electrónica, disponible en http://institucional.us.es/revistas/Ius_Et_Scientia/VOL_2_Nº_2/02.pdf.

BAIRD, A., O'KEEFE, P., WESTGATE, K.-N. y WISNER, B., *Towards an explanation and reduction of disaster proneness*, Occasional paper núm. 11, University of Bradford, Disaster Research Unit, 1975.

BARBÉ IZUEL, E., «La estrategia global de la Unión Europea: el camino del medio», en *R.G.D.E.*, núm. 40 (2016), pp. 1-10.

BARBERIS, J., «Le concept de « traité international » et ses limites», en *Annuaire français de droit international*, vol. 30 (1984), pp. 239-270.

BARRY, J. y JEFFREYS, A., «A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response», en *Humanitarian Practice Network Paper*, núm. 37 (2002), 30 p.

BARTOLINI, G., «La definizione di disastro nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale», en *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 98, núm. 1 (2015), pp. 184-191.

- BARTOLINI, G., NATOLI, T. y RICCARDI, A., «Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», en INTERNATIONAL DISASTER LAW PROJECT, *International Law and Disasters Working Papers Series*, Vol. 03 (2015), disponible en: <http://disasterlaw.sssup.it/wp-content/uploads/2014/01/Bartolini-Natoli-Riccardi-Report-of-the-Expert-Meeting-2015-DEF.pdf>.
- BAUTISTA-HERNÁNDEZ, A., «Cooperación transfronteriza y cooperación internacional frente a catástrofes en las relaciones Luso-Españolas. Consideraciones en torno al Protocolo de Évora de 1992», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A., *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 49-82.
- «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el Mecanismo de Protección Civil de la Unión», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 173-194.
- «Reflexiones en torno a la Regulación Jurídica de la Reducción del Riesgo de Desastre (Disaster Risk Reduction) y la Práctica Internacional al respecto seguida por la UNESCO», en *Ius et Scientia*, Vol. 2, núm. 1 (2016), pp. 89-107, revista electrónica, disponible en: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/41>.
- «Suspensión, restricciones y otros: Relaciones entre la Carta y el Derecho interno, ampliación de compromisos enmiendas, firma, ampliación territorial, denuncia, notificaciones y ámbito de aplicación personal. Artículos F y G, H, I, J, K, L, M y anexos de la Carta Social Europea», en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.-L. (dir. y coord.), *La Garantía Multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 997-1005.
- «Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 187-214.
- BANNON, V., «Strengthening disaster response laws, rules and principles: overview of the current system and a new way forward», en KUMAR, C.-

- R., SRIVASTAVA, K. (Eds.), *Tsunami and disaster management: law and governance*, S. & M. Asia, Hong Kong, 2006, pp. 9-41.
- BERMEJO GARCÍA R., «El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 17 (2001), pp. 5-24.
- BERNARD MANYENA, S., «The concept of resilience revisited», en *Disasters*, vol. 30, núm. 4 (2006), pp. 434-450.
- BERNARD y ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La Coopération transfrontière régionale et locale», en *Recueil des cours*, vol. 243 (1993), pp. 293-417.
- BERRAMDANE, A., «L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tome 113, (1997), pp. 1717-1751.
- BETTATI, M., «Un Droit d'Ingérence?», en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 45 (1991), pp. 639-670.
- «Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims», en *Review: International Commission of Jurists*, vol. 49 (1992), pp. 1-11.
- BIZZARRI, M., «Protection of Vulnerable Groups in Natural and Man-Made Disasters», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 381-414.
- BOURCI, G.-L., «Ebola, the Security Council and the securitization of public health», en *QIL zoom-in*, núm. 10 (2014), pp. 27-39.
- BOURCI, G.-L., «Ebola, the Security Council and the securitization of public health», en BOURCI, G.-L. (ed.), *Global Health Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.
- BOUTONNET, M., «The precautionary principle in the light of the public participation principle», en *Osaka University Law Review*, vol. 63 (2016), pp. 107-126.
- BRATSPIES, R.-M., «State Responsibility for Human-Induced Environmental Disasters», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 175-216.
- BROSSET, E., «Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux», en *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 51 (2015), pp. 737-755.

- BROWN, H.-B., «The Proposed International Prize Court», en *American Journal of International Law*, Vol. 2 Issue 3 (July 1908), pp. 476–489.
- CALDUCH CERVERA, R., «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, Núm. 1 (2001), pp. 173-203.
- CARRASCO, S. y O'BRIEN, D., «The Role of Humanitarian Agencies in Reconstruction and Development of Disaster Affected Communities in Japan and the Philippines», en *Procedia Engineering*, núm. 212 (2018), pp. 606–613.
- CARRILLO SALCEDO, J.-A., «El Derecho Internacional ante un nuevo siglo», en *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra (1999/2000)*, Ed. Coimbra, Coimbra, 2000.
- CARON, D.-D., «Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 3-29.
- CARON D.-D. y MARTINEZ, J.-S., «Availability of U.S. courts to review decision to hold U.S. citizens as enemy combatants - Executive power in war on terror», en *American Journal of International Law*, Vol. 98, Núm. 4 (2004), pp. 782-788.
- CASADO RAIGÓN, R., «¿España c. Canadá o España - Canadá? El objeto de la controversia de la sentencia de la CIJ de 4 de diciembre de 1998», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 131-140.
- CASOLARI, F., «The External Dimension of the EU Disaster Response», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press Springer, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 129-149.
- CERVERA, J.-L. y COMAS, R., «Protección civil, una misión en la que pueden participar las Fuerzas Armadas», en *Revista Ejército*, núm. 554 (1986).
- C.I.C.R. «The ICRC, the League and the Report on the re-appraisal of the Role of the Red Cross (III): Protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law», en *International Review of the Red Cross*, vol. 18, Issue 205 (1978), pp. 210-214.

- CLAUSEN, L. *et al.*, «New Aspects of the Sociology of Disaster: A Theoretical Note», en *Mass Emergencies*, Vol. 3 (1978), pp. 61-65.
- CLEMENT, C., «International Disaster Response Laws, Rules, and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESITSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 67-88.
- CHATZISTAVROU, F., «L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit», en *Le Portique* [En ligne], núm. 15 (2005).
- CHESTERMAN, S., «Just War or Just Peace After September 11: Axes of Evil and Wars Against Terror in Iraq and Beyond», en *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37, Núm. 2 (2005), pp. 281-302.
- CHOWDHURY, S. *et al.*, «Drones for disaster response and relief operations: A continuous approximation model», en *International Journal of Production Economics*, vol. 188 (2017), pp. 167-184.
- CONDE PÉREZ, E., «Geopolítica del Ártico: el Derecho internacional ante los retos del cambio climático en la región», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 99-159.
- CORREDING, L., «Effectiveness and Accountability of Disaster Risk Reduction Practices: An Analysis through the Lens of IN-LAW» en BERMAN, A., DUQUET, S., PAUWELYN, J., WESSEL, R.-A. y WOUTERS, J. (eds.), *Informal International Lawmaking: case studies*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, The Hague, 2012, pp. 471-504.
- COVELLO, V.-T. y MUMPOWER, J., «Risk Analysis and Risk Management: An Historical Perspective», en *Risk Analysis*, vol. 5, Núm. 2 (1985), pp. 103-120.
- CRETA, A., «A (Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations? Surveying Public International Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 353-380.
- CUBIE, D., «An Enchanted Tool?: Humanitarian Assistance and the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», en *Irish Yearbook of International Law*, vol. 4-5 (2009-2010), pp. 119-154.

- DAVIES, S.-E., «Natural Disasters and the Responsibility to Protect», en *German Yearbook of International Law*, vol 55 (2012), pp. 150-174.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J., *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*, I.E.E.E. Documento Marco 16/2016, 30 de septiembre de 2016, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf.
- DEL ARENAL, C., «El nuevo escenario mundial y la teoría de las Relaciones Internacionales», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo Homenaje al Profesor Don Manuel Díez DE VELASCO*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 79-100.
- DONELLY, J., «In Search of the Unicorn: the Jurisprudence and Politics of the Right to Development», en *California Western International Law Journal*, vol. 15 (1985), pp. 477 y ss.
- DYNES, R.-R., *Conceptualizing Disaster in Ways Productive for Social Science Disaster Research*, Disaster Research Center, University of Delaware, 1993.
- EISEMANN, P.-M., «Les Gentlemen's Agreements comme source du droit international», en *Journal du Droit International*, núm. 2 (1979), pp. 326-348.
- EJI, E., «Rethinking Nigeria's Counter-Terrorism Strategy», en *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 18, Núm. 3 (2016), pp. 198-220.
- EKENGREN, M., MATZÉN, N., RHINARD, M. y SVANTESSON, M., «Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection», en *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 5 (2006), pp. 457-476.
- ELEWA, M.-S., «Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict», en *Michigan State University-Detroit College of Law's Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 3 (2001), pp. 429-464.
- ESPADA RAMOS, M.-L., «Sistematización y problemática de los 'principios internacionales'», en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 5 (1979-1980-1981), pp. 101-136.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., «El acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, Núm. 1 (2018), pp. 23-51.

- FARBER, D., CHEN, J., VERCHICK, R. y SUN, L., *Disaster Law and Policy*, Wolters Kluwer, 2ª ed., 2009.
- FARBER, D., CHEN, J., VERCHICK, R. y SUN, L., *Disaster Law and Policy*, Wolters Kluwer, 3ª ed., 2015.
- FARBER, D., «Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law», en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 16 (2013), pp. 37-54.
- «International Law and the Disaster Cycle», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 7-20.
- «Climate Change and Disaster Law», en CARLARNE, C.-P., GRAY, K.-R. y TARASOFSKY, R.-G. (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C., «Los silencios y las tergiversaciones del TIJ en el asunto de la competencia en materia de pesquerías (España c. Canadá)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 155-162.
- FERNANDEZ-LIESA, C.-R., «La responsabilité en cas de catastrophes écologiques, d'après les travaux de la CDI sur les activités non interdites par le droit international», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 723-753.
- «El convenio de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 1954, y los Protocolos de 1954 y 1999», en FERNÁNDEZ-LIESA, C.-R. y PRIETO DE PEDRO, J., *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Collection of the Law of Globalization, núm. 18, Colex, Madrid, 2009.
- «Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/ catástrofes internacionales», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2011), pp. 211-242.
- «Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32 (2016), pp. 49-81.

- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A., «Introducción: riesgos y amenazas para la seguridad humana», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), pp. 211-215.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «La compatibilidad de las reservas con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y el Derecho internacional general, en el sistema de la cláusula facultativa», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 91-104.
- «Parliamentary Control of “Other International Agreements” in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)», en *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18 (2013-14), pp. 61-86.
- FINK-HOOIJER, F., «The EU’s Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, a–c TFEU)», en GOVAERE, I. y POLI, S. (Ed.), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014, pp. 137-145.
- FISCHER, H., «International disaster response law treaties: trends, patters and lacunae», en FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003, pp. 24-44.
- FISHER, D., «The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors», en *International Law Studies*, U.S. Naval War College, vol. 83 (2007), pp. 293-320.
- «The Future of International Disaster Response Law», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 87-118.
- FORD, S., «Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis» en *Denver J.I.L.P.*, vol. 38, Issue 2 (2010), pp. 227-277.
- FRANCO GARCÍA, M.-A., «El Marco constitucional de las actividades de colaboración realizadas por las Fuerzas Armadas: Protección Civil y acción del Estado en al mar», en *Revista General de Derecho Constitucional*, vol. 20 (2015), pp. 1-60.
- FRAU, R., «Law as an Antidote: Assessing the Potential of International Health Law Based on the Ebola-Outbreak 2014», en *Goettingen Journal of International Law*, vol. 7, Issue 2 (2016), pp. 261-308.

- GALANDER, A., WALGENBACH, P. y ROST, K., «A social norm perspective on corporate governance soft law», en *Corporate Governance*, vol. 15, Issue 1 (2015), pp. 31-51.
- GARCÍA MATAMOROS, L.-V., «El derecho del desarrollo como base para la construcción del derecho al desarrollo: del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1960) a la Declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986)», en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 9 (2007), pp. 235-272.
- «Reflexiones sobre el papel del Derecho al desarrollo en la relación entre Paz, Seguridad y Desarrollo», en GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coords.), *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Nuevas Perspectivas – La Sécurité Internationale du XXI^{ème} siècle. Nouvelles Perspectives – International Security in the 21st century. New Perspectives*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, pp. 167-188.
- GARCÍA MATAMOROS, L.-V., y HERRERA LOZANO, M.-C., «El concepto de los daños punitivos o *punitive damages*», en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2005), pp. 211-229.
- GARCÍA PEREZ, R., «La responsabilidad de proteger: redefinición y pervivencia (2009-2013)», en VVAA. *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de la AEPDIRI*, Tecnos, Barcelona, 2015, pp. 211-220.
- GARCÍA RICO, E. del M., «El cambio climático: ¿una nueva amenaza a la seguridad?», en REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA, M. (coord.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. 3, 2010, pp. 315-338.
- «Cambio climático y seguridad en el seno de Naciones Unidas: ¿algo más que un debate institucional?», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 101-125.
- GARCÍA SAN JOSÉ, D., «El derecho humano al medio ambiente: algunas reflexiones en torno a su concretización», en *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 7 (1999), pp. 233-252.
- «La prevención de daños medioambientales transfronterizos resultantes de actividades peligrosas: recientes desarrollos en derecho internacional», en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., y SALINAS DE FRÍAS, A.

(coord.), *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Vol. 1, 2005, pp. 661-678.

——— *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasburgo, 2005.

——— «Seguridad medioambiental y principio de necesidad en bioderecho internacional» en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 132-150.

——— «Crisis económica, vulnerabilidad multidimensional y cambio climático: la "tormenta perfecta" para el derecho a la salud en Europa», en *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, núm. 5 (2017).

GILES CARNERO, R., «La obligación general de prevención de daños medioambientales en las zonas fronterizas», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. (Dir.), *La Asimetría institucional entre España y Portugal en el Marco de la Cooperación Transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Atelier, 2008, pp. 29-36.

GODARD, O., «L'émergence du principe de précaution» en GODARD, O., HENRY, C., LAGADEC, P., MICHEL-KERJAN, E., *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, éditions Gallimard, Paris, 2002.

GOLD, J., «Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements», en *American Journal of International Law*, vol. 77, Núm. 3 (Jul., 1983), pp. 443-489.

GOLDIE, L.-F.-E., «Liability for Damage and the Progressive Development of International Law», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14 (1965), pp. 1189-1264.

GOLSONG, H., «International Bank for Reconstruction and Development», en VV.AA. *Encyclopedia of Public International Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Tomo 5: International Organizations in General Universal International Organizations and Cooperation, Elsevier, North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, 1983, pp. 58-64.

GONZÁLEZ VEGA, J.-A., «En torno a recientes manifestaciones de la práctica convencional española en materia de tratados de amistad y cooperación», en *R.E.D.I.*, vol. 46, núm. 1 (1994) pp. 425-432.

- «Artículo 2. Definiciones», en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2015, pp. 93-126.
- GONZALVO NAVARRO, V., *Una definición jurídica válida de seguridad nacional a través de la estrategia y de distintas cláusulas de los tratados internacionales*, I.E.E.E., Documento de Opinión 94/2013, 9 de octubre de 2013.
- GROS, H., «El Derecho al Desarrollo veinte años después. Balance y perspectivas», en HERRERO DE LA FUENTE, A. (coord.), *Reflexiones tras un años de crisis*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996.
- GOSTIN, L.-O. y AYALA, A.-S., «Global Health Security in an Era of Explosive Pandemic Potential», en *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 9, Issue 1 (2017), pp. 53-80.
- GRANGER MORGAN, M., «Probing the Question of Technology-Induced Risk», en INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS, *IEEE Spectrum*, Vol. 18 (1981), pp. 58-64.
- GUTTRY, A. DE, «Surveying the Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 3-44.
- GUZMAN, A.-T. y MEYER, T.-L., «International Soft Law», en *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, núm. 1(2010), pp. 171-225.
- HAFNER, G., «Doctrinal views versus State views on humanitarian assistance in the event of disasters: comparing the work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission», en WOLFRUM, R., SERIC, M. y SOSIC, T., (eds.), *Contemporary developments in International law. Essays in honour of Budislav Vukas*, Brill-Nijhoff, Leiden/Boston, 2016, pp. 529-532.
- HANSCHER, D., «Prevention, Preparedness and Assistance Concerning Nuclear Accidents-Effective International Legal Framework or Patchwork?», en *German Yearbook of International Law*, vol. 55 (2012), pp. 217-252.
- HANDL, G., «Territorial Sovereignty and the problem of Transnational Pollution», en *American Journal of International Law*, vol. 69 (1975), pp. 50-76.
- HEMSTOCK, S.-L. *et al.*, «Accredited qualifications for capacity development in disaster risk reduction and climate change adaptation», en *Australasian*

Journal of Disaster and Trauma Studies, vol. 20, núm. 1, pp. 15-34, disponible en http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5950/HemstockFGR_2016_AJD_TS.pdf.

HOFFMAN, M.-H., «What is the Scope of International Disasters Response Law?», en FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, 2003, pp. 13-20.

IDA, R., «Formation des normes internationales dans un monde en mutation. Critique de la notion de *soft law*», en *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement, Mélanges Michel Virally*, Pedone, París, 1991, pp. 333-340.

ISHIKAWA, T., «The Role of International Environmental Principles in Investment Treaty Arbitration: Precautionary and Polluter Pays Principles and Partial Compensation», en ROMANIN JACUR, F., BONFANTI, A. y SEATZU, F. (eds), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Brill Nijhoff, 2016, pp. 245-274.

ITO, G. y SAZAKI, K., «The Self-Defense Forces Overseas: Japan's Lessons from the Indian Ocean Tsunami Assistance», en *Liaison. A Journal of civil-military humanitarian relief collaborations*, vol. 3, núm. 3 (2006), disponible en: <https://www.cfdmha.org/Portals/0/liaison/Liaison%20III-3.pdf>.

JAIMES-AMADO, M.-C. y PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Violaciones al derecho internacional humanitario: prevenir, antes que sancionar», en VV.AA., *Universitas*, Pontificia Universidad Javeriana, 2011, pp. 119-145.

JEGGLE, T., «The evolution of disaster reduction as an international strategy: policy implications for the future», en ROSENTHAL, U., BOIN, R.-A., y COMFORT, L.-K. (eds.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, 2001, pp. 316-342.

JENNINGS, R.-Y., «The Progressive Development of International Law and its Codification», en *British Yearbook of International Law*, vol. 24 (1947) p. 301.

——— «The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law», en *American Journal of International Law*, vol. 42 (1948), p. 66.

JIMÉNEZ GARCÍA, F., «Los criterios interpretativos en el sistema de la cláusula facultativa y el automatismo interpretativo de la reserva material

canadiense en la sentencia sobre la jurisdicción en materia de pesquerías, competencia (España c. Canadá)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 115-130.

JORDÁN, J., «El terrorismo global una década después del 11s», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Cuadernos de estrategia, Núm. 152, edita: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 131-173.

JUSTE RUIZ, J., «La sentencia del TIJ en el asunto de la competencia en materia de pesquerías (España - Canadá), de 4 de diciembre de 1998: ¿Ocasión frustrada o punto de inflexión?», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 141-154.

——— «La seguridad ambiental transfronteriza: el marco jurídico internacional», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 13-34.

KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A., «Subjective Probability: A judgment of Representativeness», en *Cognitive Psychology*, Vol. 3 (1972), pp. 430-454.

KÄLIN, W., «Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations», en *Studies in Transnational Legal Policy*, edición revisada núm. 38 (2008) [la primera edición corresponde con el núm. 32 (2000), de 75 pp.], pp. 1-171.

——— «The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 119-147.

KALSHOVEN, F., «Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters», en KALSHOVEN, F. (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 13-26.

KAREN DA COSTA, P.-P., «The Relationship between Human Rights and DRR Revisited» en *Journal of Humanitarian Legal Studies*, vol. 6 Issue 1 (2015), pp. 64-86.

KEATING, A. *et al.*, «Development and testing of a community flood resilience measurement tool», en *Natural Hazards and Earth System Sciences*, vol. 17 (2017), pp. 77-101, disponible en: <http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/17/77/2017/nhess-17-77-2017.pdf>.

- KERDOUN, A., «Le droit au développement en tant que Droit de l'homme: portée et limites», en *Revue québécoise de droit international*, vol. 17 (2004), pp. 73-96.
- KOTZUR, M., «European Union Law on Disaster Preparedness and Response», en *German Yearbook of International Law*, Vol. 55 (2012), pp. 253-278.
- KREPS, G.-A., «Disaster as Systemic Event and Social Catalyst: A Clarification of Subject Matter», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), pp. 255-284.
- KUMAR MEENA, H., «Famine in Late 19th Century India: Natural or Man-Made», en *Journal of Human and Social Science Research*, Vol. 6, núm. 1 (2015), pp. 35-44.
- LA PRADELLE P.-G. de, «Une conquête méthodique: le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux», en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, Christophe Swinarski, ed., 1984, pp. 945-950.
- LARA FERNÁNDEZ, B., «La cooperación científica y tecnológica», en ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.), *La Cooperación internacional*, Servicio Editorial UPV, Bilbao, 1993, pp. 323-329.
- LEANING, J., y GUHA-SAPIR, D., «Natural Disasters, Armed Conflict, and Public Health», en *The New England Journal of Medicine*, vol. 369 (2013), disponible en: <http://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMr1109877>.
- LEBEN, C., «Vers un droit international des catastrophes?», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 31-91.
- LECHAT, M.-F., «The International Decade for Natural Disaster Reduction: Background and Objectives», en *Disasters*, vol. 14, núm. 1 (1990), pp. 1-6.
- LEE, T.-L., «Making International Health Regulations Work: Lessons from the 2014 Ebola Outbreak», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 49, Issue 4 (October 2016), pp. 931-988.
- LIANG, Y.-L., «Le Développement et la codification du droit international», en *Recueil des Cours*, vol. 73, 1948-II, p. 411.

- LIENHARD, C., «Pour un droit des catastrophes», *Recueil Dalloz*, núm. 13, 30 de marzo de 1995, recurso electrónico, n.p. (la versión impresa comprende pp. 91-102).
- LINAYO, A., «Aproximaciones a la problemática de los desastres desde tres concepciones de la relación hombre-naturaleza», en *Arquetipo*, núm. 4 (2012), pp. 40-48.
- LOSADA MAESTRE, R., «La percepción y el análisis de riesgos», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.), *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 75-150.
- LUOPAJÄRVI, K., «Is there an Obligation on States to Accept International Humanitarian Assistance to Internally Displaced Persons under International Law?», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, núm. 4 (2003), pp. 678-714.
- MACALISTER-SMITH, P., «The International Relief Union», en *Disasters. The International Journal of Disaster Studies and Practice*, vol. 5, núm. 2 (1981), pp. 147-154.
- «Disaster Relief: Reflections on the Role of International Law», en *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 45 (1985), pp. 25-43.
- «The International Relief Union: Reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927», en *Legal History Review*, vol. 54 (1986), pp. 363-374.
- MADDOX, R.A., 1980: «Mesoscale convective complexes», en *Bulletin of American Meteorological Society*, vol. 61, núm. 11 Noviembre (1980), pp. 1374-1387.
- MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L., «Bilan de recherche des sections francophone et anglophone-Rapport des directeurs d'études», en MALJEAN-DUBOIS, S. y RAJAMANI, L. (Eds.), *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement/The Implementation of International Environmental Law*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2011, pp. 3-105.
- MAPELLI RODRIGUES, D.-A., «Direito internacional dos refugiados, mudanças climáticas e outras pessoas de interesse de proteção: os deslocados internos», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 57-74.

- MARRERO ROCHA, I., «Foreign Fighters and Jihadists: Challenges for International and European Security», en *Paix et sécurité internationales: revue marocco-espagnole de droit international et relations internationales*, Núm. 3 (2015), pp. 83-108.
- MARTIN-ARRIBAS, J.-J., «La réparation des dommages catastrophiques: comparaison des solutions existantes dans les conventions internationales», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 677-722.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M.-M., «Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marco de referencia mundial?», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Núm. 1, 2009, pp. 395-426.
- «El papel del Derecho Internacional en la prevención y respuesta de las catástrofes naturales», en *Uciencia*, núm. 7 (2011), pp. 30-33.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67 núm. 1 (2015), pp. 13-60.
- M'BAYE, K., «Le droit au développement comme un droit de l'homme», en *Revue des Droits de l'Homme*, (1972), pp. 503-534.
- NAVARRO BATISTA, N., «Innovación, riesgo e incertidumbre: el principio de precaución y el medio ambiente», en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Aranzadi, Navarra, 2015, pp.225-331.
- NEGRI, S., «L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale», en PICONE, P. (ed.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Cedam, Padua, 1995, pp. 337-405.
- «Emergenze sanitarie e diritto internazionale: il paradigma salute-diritti umani e la strategia globale di lotta alle pandemie ed al bioterrorismo», in *Scritti in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008, pp. 571-605.
- «Sovereign Immunity vs. Redress for War Crimes: The Judgment of the International Court of Justice in the Case Concerning Jurisdictional

Immunities of the State (Germany v. Italy)», en *International Community Law Review*, vol. 2 (2014), pp. 123-137.

NEITZEY, N. y DALY, P.-S., «Explosive Hazards in the Aftermath of Natural Disasters: Lessons Learned», en *Journal of Conventional Weapons Destruction*, Vol. 20, Iss. 1 (2016), disponible en: <http://commons.lib.jmu.edu/cisr-journal/vol20/iss1/11>.

NICOLETTI, B., «The Prevention of Natural and Man-Made Disasters: What Duties for States?», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 177-198.

NIFOSI-SUTTON, I., «Contour of Disaster Victims' Rights to a Remedy and Reparation Under International Human Rights Law», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 415-440.

OKERE, B. y MAKAWA, E.-M., «Global Solidarity and the International Response to Disasters», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 429-456.

OLIVA MARTÍNEZ, J.-D., «Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 14 (2010), pp. 605-634.

——— «Normas y mecanismos de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil. Análisis de la Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de protección civil y de la decisión de ejecución de la Comisión», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35 (2015), n.p.

ORGEGA CARCELÉN, M.-C., «Naturaleza y evoluciones de los principios fundamentales del Derecho Internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 28 (1996), pp. 45-70.

OST, F., «La responsabilité fil d'Ariane du droit de l'environnement», en *Droit et Société*, núm. 30-31 (1995), pp. 281-322.

PALZ, W., «El movimiento nunca más... ¿un 'nuevo movimiento social' caracterizado por sus problemas de división interna?», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 265-302.

- PASTOR PALOMAR, A., «Tipos de Acuerdos internacionales celebrados por España al hilo del proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de noviembre de 2013», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXVI, núm. 1 (2014), pp. 334-335.
- PATRNOGIC, J., «Some Reflections on Humanitarian Principles Applicable in Relief Actions», en SWINARSKI, C. (Ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, La Haya, 1984, pp. 925-936.
- PELANDA, C., «Disaster e Vulnerability Sociosistemica», en *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol. 22 (1981), pp. 507-532.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Cuadernos de Trabajo de HEGOA núm. 24, Bilbao, 1999.
- PERRY, R., «What is a disaster?», en RODRÍGUEZ, H., QUARANTELLI, E.-L. y DYNES, R. (eds.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, 2007, pp. 1-15.
- PETERS, A., «The Security Council's Responsibility to Protect», en *International Organizations Law Review*, vol. 8, Issue 1 (2011), pp. 15-54.
- PETIT DE GABRIEL, E.-W., «Les actions d'urgence dans les catastrophes: évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 537-589.
- POCH GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, A., «Comunidad Internacional y Sociedad Internacional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12 (1943), pp. 341-400.
- PONS RAFOLS, F.-X., «International Law and Global Health: an Overview», en *Paix et Sécurité Internationales*, vol. 3, enero-diciembre (2015), pp. 33-60.
- «El brote del virus del Ébola en África occidental como amenaza para la paz y seguridad internacionales», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, núm. 2 (2015); pp. 258-262.
- PRANDLER, A., «The Concept of 'Responsibility to Protect' as an Emerging Norm Versus 'Humanitarian Intervention'», en BUFFARD, I., CRAWFORD, J., PELLET, A. y WITTICH, S. (eds.), *International Law between Universalism*

and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Koninklijke Brill, the Netherlands, 2008, pp. 711-727.

PRIETO SANCHÍS, L., «Observaciones sobre las antinomias y el criterio de ponderación», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11 (2000), pp. 9-30.

PRIETO SANJUÁN, R.-A., «Crisis y Derecho Internacional. A Propósito del Caso Granda (Venezuela/Colombia)», en *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 3, núm. 5 (2005), pp. 567-611.

——— «El Jurista, los Desastres y la Construcción de la Reglamentación Internacional», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 30-40.

PRIETO SANJUÁN, R.-A. y DOMÍNGUEZ MATÉS, R., «La acción de la UNESCO en defensa del patrimonio mundial frente al cambio climático», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

PRIETO SANJUAN, R.-A., «La méfiance envers la licéité d'une certaine forme d'intervention : un regard latino-américain», en CHAUMETTE, A.-L., y THOUVENIN, J.-M. (dirs.), *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility to Protect, ten years on*, Pedone, CEDIN, Paris, 2013, pp. 169-184.

PRONTO, A.-N., «Understanding the Hard/Soft Distinction in International Law», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 48 (2015), pp. 941-956.

QUERO RODILES, F., «La incógnita de la defensa civil», en *Revista Reconquista*, núm. 419, (1985).

QUARANTELLI, E.-L., «What is a Disaster? An Agent Specific of an all Disaster Spectrum Approach to Social-Behavioral Aspects of Earthquakes?», en JONES, B.-G y TOMAZEVIC, M., *Social and Economic Aspects of Earthquakes*, Program in Urban and Regional Studies, Cornell University, 1982, pp. 453-478.

- «What is a Disaster? The Need for Clarification in Definition and Conceptualization in Research», en SOWDER, B. (ed.), *Disasters and Mental Health: Selected Contemporary Perspectives*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1985, pp. 41-73.
- «What Should We Study? Questions and Suggestions for Researchers about the Concept of Disaster», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 5 (1987), pp. 7-32.
- «What Is a Disaster?», en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 13, núm. 3 (1995), pp. 221-229.
- «Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters», en *Preliminary Paper*, Núm. 301 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware.
- «Emergencies, Disaster and Catastrophes are different phenomena», en *Preliminary Paper*, Núm. 304 (2000), Disaster Research Center, University of Delaware.
- QUEL LÓPEZ, F.-J., «La interpretación de la reserva contenida en el párrafo 2-d) de la Declaración canadiense de aceptación de la jurisdicción del TIJ en el asunto de la competencia en materia de pesquerías», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 51, núm. 1 (1999), pp. 105-114.
- QUÉNIVET, N., «The War on Terror and the Principle of Distinction in International Humanitarian Law», en *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Vol. 3 (2010), pp. 155-186.
- QUINTERO OLIVARES, G., «Definiendo el terrorismo: normatividad y materialidad», en REVENGA SÁNCHEZ, M. (dir.), *Terrorismo y derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 85-100.
- RAMÓN CHORNET, C., «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, Núm. 1 (2001), pp. 273-288.
- RAO, P.-S., «The International Law Commission», en WOLFRUM, R. (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008.
- Revista General de Derecho Europeo* (acceso abierto al catálogo histórico 2003-2016 y con suscripción el último año natural), disponible en http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=13&z=5.

- REINECKE I., «International Disaster Response Law and the co-ordination of international organisations», en *The ANU Undergraduate Research Journal*, Vol. Two, 2010, pp. 143-163.
- REMIRO BROTONS, A., «De los tratados a los acuerdos no normativos», en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *La celebración de tratados internacionales por España*, 1990, pp. 23-48.
- ROACH, K., «The 9/11 effect in comparative perspective: some thoughts on terrorism law in Canada, Spain and the United States», en REVENGA SÁNCHEZ, M. (dir.), *Terrorismo y derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 21-60.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.-J., «El Derecho internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua-Estados Unidos», en *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz / Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide ikastaroak*, núm. 1, 1987, pp. 15-64.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, I., «La Directiva 97/3/CEE, del Consejo de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», en BARRACA DE RAMOS, P. (ed.), *La lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, Actas del curso celebrado en Madrid (16-27 octubre 2007)*, Ministerio de Cultura, 2008, pp. 153-162.
- RODRÍGUEZ IZQUIERDO SERRANO, M., «El terrorismo en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año núm. 14, Núm. 36 (2010), pp. 531-559.
- ROLDÁN PASCUAL, J.-E., «De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias», en *Memorial de Artillería*, núm. 166/2 (diciembre, 2010), pp. 73-86.
- ROMANO, C.-P.-R., «L'obligation de prevention des catastrophes industrielles et naturelles», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 379-428.
- ROSENNE, S., «The International Law Commission 1940-59», en *British Yearbook of International Law*, vol. 36 (1960), pp. 104 y ss.
- SALINAS ALCEGA, S., «El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, Núm. 1 (2018), pp. 53-76.

- SALINAS DE FRÍAS, A., «Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, Núm. 2, 2016, pp. 229-252.
- SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., «Las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M., (Coord.), *Bioderecho Internacional y Europeo. Desafíos actuales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 131-148.
- «Seguridad medioambiental y Derechos humanos: Las obligaciones del Estado según la jurisprudencia internacional», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.-A. y AZEREDO LOPES, J.-A. (Dir.), *Seguridad medioambiental y orden internacional. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, Atelier, Barcelona, 2015, pp. 173-188.
- «Paz positiva, seguridad humana y medio ambiente: del «deber de respetar» a la «obligación de proteger», en FALEH PÉREZ, C. y VILLÁN DURÁN, C. (dirs.), *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas*, Velasco Ediciones, Gran Canaria, 2017, pp. 101-116.
- «La asistencia sanitaria internacional de la población civil en los conflictos armados: nuevos desarrollos de un problema antiguo», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 79-116.
- SANDOZ, Y., «Le droit d'initiative du Comité International de la Croix-Rouge», en *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), pp. 352-373.
- SCOTT, M. «Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, Núm. 3 (2014), pp. 404-432.
- SEDANO LORENZO, A., «La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías», en *Revista General de Derecho Constitucional*, vol. 11 (2011), pp. 1-72.
- SEGAL, H., «Environmental Refugees: A New World Catastrophe», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 141-174.

- SHELTON, D., «Normative Hierarchy in International Law», en *American Journal of International Law*, vol. 100, núm. 2 (2006), pp. 291-323.
- SHIBATA, A., «Creating an International Urgent Assistance mechanism in Case of Natural and Industrial Catastrophes», en CARON, D.-D. y LEBEN, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 2001, pp. 457-535.
- SHU-ACQUAYE, F., «The Ebola Virus Prevention and Human Rights Implication», en *University of Massachusetts Law Review*, Vol. 12, Issue 1 (2017), pp. 2-66.
- SILINGARDI, S., «From Theory to Practice: The Role of Disaster Response Missions», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 465-484.
- «The Status of Emergency Workers», en GUTTRY, A. DE, GESTRI, M., VENTURINI, G. (Eds.), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, The Hague (the Netherlands), 2012, pp. 551-584.
- SIMM, G., «Disaster Response in Southeast Asia: The ASEAN Agreement on Disaster Response and Emergency Management», en *Asian Journal of International Law*, vol. 8, Issue 1 (2016), pp. 1-27.
- SIMMA, B. y PAULUS, A.-L., «The “International Community”: Facing the Challenge of Globalisation», en *European Journal of International Law*, vol. 9, núm. 2 (1998), pp. 266-277.
- SINGH, N., «Sustainable Development as a principle of International Law», en DE WAART, R.-D., PETERS, P., y DENTERS, E.-M.-G., *International Law and Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1988.
- SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, vol. 8 (2004), pp. 839-852; y en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 8 (2004), disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num8/notas/tratado-hispano-portugues-sobre-cooperacion-transfronteriza-territorial>.
- SOHN, L.-B. y BAXTER, R.-R., «Responsibility of States for Injury to the Economic Interests of Aliens», en *American Journal of International Law*, vol. 55 (1961), pp. 545-584.

- SOLA, C. *et al.*, «El accidente de las minas de Aznalcóllar: efectos sobre el ecosistema acuático del río Guadiamar», en REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M., *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana. La gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio hispano-canadiense de Barcelona*, Publicaciones Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 55-72.
- TAKAMURA, Y., «Release of Radioactive Substances into de Sea and International Law: The Japanese Experience in the Course of Nuclear Disaster», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 89-110.
- TELEC, A., «Challenges to State Sovereignty in the Provision of International Natural Disaster Relief», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 272-291.
- TELESETSKY, A., «Overlapping International Disaster Law Approaches with International Environmental Law Regimes to Address Latent Ecological Disaster», en *Stanford Journal of International Law*, Vol. 52, Issue 1 (2016), pp. 179-209.
- THOUVENIN, J.-M., «L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle», en *R.G.D.I.P.*, Tomo 102, Vol. 2 (1998), pp. 327-363.
- «La définition de la catastrophe par la CDI: vers une catastrophe juridique?», en PRIETO SANJUAN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 41-50.
- TOMAN, J., «Towards disaster relief law: legal aspects of disaster relief operations», en KALSHOVEN, F. (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 181-199.
- *International Disaster Response Law: Treaties, Principles, Regulations and Remaining Gaps*, Centennial Regional Meeting of the A.S.I.L., Golden Gate University School of Law, 7 abril 2006, pp. 1-12.

TOPIC, G., «A Long Tradition of Cooperation and Support» en *eJournal USA*, Noviembre (2014).

TORRES CAZORLA, M.-I., «Environmental Security: an Initial View from the Perspective of International Law», en GARCÍA RICO, E. del M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (coords.), *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Nuevas Perspectivas – La Sécurité Internationale du XXI^{ème} siècle. Nouvelles Perspectives – International Security in the 21st century. New Perspectives*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, pp. 145-166.

——— «La Comunicación de la Comisión Europea de 2010: Nuevas Medidas para Mejorar la Reacción de la UE en caso de Catástrofe», en PRIETO SANJUÁN, R.-A. y THOUVENIN, J.-M. (eds. académicos), *Derecho Internacional y desastres: estudios sobre prevención y asistencia a las víctimas - Droit International et Catastrophes: études sur la prévention et l'assistance aux victimes - International Law and Disasters: Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Colección Estudios de Derecho Internacional, N°. 14, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad París Ouest Nanterre-La Défense, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2011, pp. 85-110.

——— «Las catástrofes: una visión desde la regulación internacional y de la Unión Europea», en FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO, *Actas de las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación. Estrategia Española de Seguridad y su Incidencia en el área mediterránea*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga (SPICUM), Málaga, 2013, pp. 33-55.

——— «Las Emergencias y Catástrofes como Riesgo para la Seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional Público a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional de Mayo de 2013», en ICADE, *Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, mayo-agosto (2014), pp. 77-106.

——— «¿Lecciones aprendidas? El papel de la Unión Europea en materia de prevención y coordinación en caso de catástrofe», en GARCÍA SAN JOSÉ, D., SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. y TORRES CAZORLA, M.-I. (Coords.), *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente. Biolaw, Security and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 151-173.

——— «La “nueva” Amenaza de Cólera en Haití tras el paso del Huracán Matthew: ¿Hay Respuesta desde el Contexto Onusiano?», en *Ius et Scientia*, vol. 2, núm. 2 (2016), pp. 122-133, revista electrónica, disponible en: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/60/35>.

- «La lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y obras de arte: pasos dados en pos de este objetivo en la Unión Europea y sus implicaciones para España», en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PETIT DE GABRIEL, E.-W. (Eds.), *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1363-1373.
- «A New Paradigm for the United Nations Security Council: The Relationship between Security and Health», en TORRES CAZORLA, M.-I. y SÁNCHEZ PATRÓN, J.-M. (coords.), *Bioderecho Internacional: Derechos humanos, Salud pública y Medioambiente/International Biolaw: Human rights, Public Health and Environment*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 117-142.
- TORRES CAZORLA, M.-I. y GARCÍA RICO, E. del M., «Turismo sostenible: una aproximación desde la óptica del Derecho internacional público», en GONZALEZ RÍOS, I. (coord.), *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía*, Dykinson, 2012, pp. 56-78.
- TORROJA MATEU, H., «La Organización de las Naciones Unidas ante los desastres naturales», en REQUENA HIDALGO, J. y CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo. II Coloquio Hispano-Canadiense de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 73-86.
- «Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36 (2016), pp. 241-263.
- TROUWBORST, A., «The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion», en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, núm. 2 (2007), pp. 185-195.
- URQUHART, B. y CHILDERS, E., «Towards a more effective United Nations», en *Development Dialogue*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, vol. 1-2 (1991).
- VERÓN BUSTILLO, E.-J., «Protección del Patrimonio Histórico en la Unión Europea», Doc. ISIE núm. 21 (2014).
- VIÑUALES, J.-E., «La protección ambiental en el Derecho consuetudinario internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, Núm. 2 (2017), pp. 71-91.
- WEBB, P., «Food as Aid: Trends, Needs and Challenges in the 21st Century», en *World Food Programme Occasional Paper*, Núm. 14 (2003).

- WEISS, P., UMBRICHT, V. y SUY, E., «Les activités pratiques des organisations internationales. The Practical Activities of International Organizations», en DUPUY, R.-J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, Hague Academy of International Law, 2ª ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1998, pp. 355-396.
- WENCES SIMON, M.-I., «Sociedad Civil y Ecologismo», en CASES MÉNDEZ, J.-I. (ed.) *Catástrofes Medioambientales. La Reacción Social y Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 29-74.
- WESTGATE, K.-N. and O'KEEFE, P., *Some Definitions of Disaster*, University of Bradford Disaster Research Unit, Occasional Paper No. 4, Junio (1976).
- WOOD, Sir M., «Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional», en *United Nations Audiovisual Library of International Law*, recurso electrónico, 2009, disponible en <http://legal.un.org/avl/ha/silc/silc.html>.
- WOLFRUM, R., «Purposes and principles of international environmental law», en *German Yearbook of International Law*, vol. 33 (1990), pp. 308-330.

1.4. Otras obras específicas sobre el tema

En esta sección se indican aquellas obras específicas tales como informes o presentaciones en congresos relacionadas con las catástrofes que en gran medida son accesibles a través de Internet.

- BAUTISTA-HERNÁEZ, A., *Syria: Humanitarian catastrophe, Paper presented within the Amnesty Internacional Workshop "Crisis de Derechos Humanos y Trabajo reactivo", held at the University of Málaga, the 20th February 2014*, disponible en: <http://theinternationaladviser.wordpress.com/>.
- CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS, *The human cost of natural disasters 2015: a global perspective*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2015.
- Conclusions du colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire*, Maison de l'UNESCO, Paris, 25-27 janvier 1995, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000997/099767fb.pdf>.
- DIENG, A., «L'action du système des Nations Unies et le droit à l'assistance humanitaire», Colloque international sur le droit a l'assistance

humanitaire (Maison de l'UNESCO, Paris, 25-27 janvier 1995), doc. UNESCO SHS-95/CONF.805/5, de 12.1.1995, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001124/112483fo.pdf>.

Dossier : L'environnement et le droit, en *Droit et Société*, núm. 30-31 (1995), pp. 261-346, disponible en : http://www.persee.fr/issue/dreso_0769-3362_1995_num_30_1.

GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, PH., BELOW, R., *Annual Disaster Statistical Review 2013: The numbers and trends*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2014.

——— *Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Bruselas, 2016.

HARVEY, P., *The role of national governments in international humanitarian response*, ALNAP Meeting Paper of 26th Annual Meeting (16–17 November 2010, Kuala Lumpur, Malaysia), 2011, disponible en <https://www.humanitarianoutcomes.org/publications/role-national-governments-international-humanitarian-response>, p. 5.

HOYOIS, PH., BELOW, R., SCHEUREN, J.-M., GUHA-SAPIR, D., *Annual Disaster Statistical Review: Numbers and Trends. 2006*, Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2007.

KENISTON, D., *Railways and Famines in Colonial India*, Massachusetts Institute of Technology, 2007, disponible en: <http://railwayengineering.in/wp-content/uploads/2013/05/Railways-and-Famines-in-Colonial-India.pdf>.

KEŠETOVIĆ, Ž. *Regional Organization Study: Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South-Eastern Europe (DPPI SEE)*, julio de 2013, disponible en: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/DPPI-SEE_v1.0.pdf.

LINAYO, A., *Antecedentes de interés para la instrumentación de planes de contingencia ante inundaciones en la zona sur del Lago de Maracaibo*, febrero, 2013.

MARSAL MUNTALA, J., Conferencia «Cultura de seguridad y defensa» realizada en el CESEDEN el 18 de febrero de 2016, cuya transcripción está disponible en <http://www.portalcultura.mde.es/noticias/home/2016/Marzo/ConfCultSegDefAdjCivilDirCESEDEN.html>.

PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (I.P.C.C.), *Cambio climático 2001. Informe de síntesis. IPCC Tercer Informe de Evaluación*, 2001.

PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (I.P.C.C.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [T.F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)], Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press, 2013.

——— *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectorial Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)], Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press, 2014.

PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Safety in Numbers? Risk Assessment in Environmental Protection*, Londres, 1996.

QUARANTELLI, E.-L., «Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina», en la web *Understanding Katrina. Perspectives from the Social Sciences*, recurso electrónico, publicado 11 de junio de 2006, disponible en: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>.

TELFORD, J. y COSGRAVE, J., *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

VEGA FERNÁNDEZ, E., *La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?*, Documento de Trabajo Observatorio de Política Exterior de España OPEX, IEEE, 2011.

Revista Internacional de Desastres Naturales, Accidentes e Infraestructura Civil, (desde 2001) disponible en: <http://academic.uprm.edu/laccei/index.php/RIDNAIC/index>.

Revista EIRD Informa, de la UNISDR (Oficina Regional de las Américas), desde 1999 hasta 2010, disponible en http://www.eird.org/esp/revista/No14_99/editori2.htm.

TOMAN, J., *Report on the Convention for Expediting Emergency Relief*, Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984, pp. 75-87 (no publicado, disponible en archivos de Naciones Unidas en Ginebra).

VV.AA., *IASC Cluster Approach Evaluation 2nd phase. Synthesis Report*, Groupe URD y the Global Public Policy Institute, 2010, disponible en <https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Cluster%20Approach%20Evaluation%202.pdf>.

2. DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

2.1. NACIONES UNIDAS Y SU FAMILIA

2.1.1. Asamblea General

A. Resoluciones

Resolución 174(II), de 21 de noviembre de 1947, *Establecimiento de una Comisión de Derecho Internacional*, doc. NN.UU. A/RES/174(II).

Resolución 1236 (XII), de 14 de diciembre de 1957, *Relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados*, doc. NN.UU. A/RES/1236 (XII).

Resolución 1301 (XIII), de 19 de diciembre de 1958, *Medidas encaminadas a instaurar y promover relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados*, doc. NN.UU. A/RES/1301 (XIII).

Resolución 1710 (XVI), de 19 de diciembre de 1961, *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional (I)*, doc. NN.UU. A/RES/1710 (XVI).

Resolución 1753 (XVII), de 5 de octubre de 1962, *Medidas que han de tomarse como consecuencia del terremoto en el Irán*, doc. NN.UU. A/RES/1753 (XVII), de 5.10.1962.

Resolución 1815 (XVII), de 18 de diciembre de 1962, *Examen de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/1815 (XVII).

Resolución 2034 (XX), de 7 de diciembre de 1965, *Asistencia en casos de desastres naturales*, doc. NN.UU. A/RES/2034 (XX).

Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/2625 (XXV).

Resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, doc. NN.UU. A/RES/2816(XXVI).

Resolución 2995 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, *Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente*, doc. NN.UU. A/RES/2995(XXVII).

Resolución 3243 (XXIX) de 29 de noviembre de 1974, *Fortalecimiento de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en caso de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/3243(XXIX).

Resolución 32/56, de 8 de diciembre de 1977, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/32/56.

Resolución 34/55, de 29 de noviembre de 1979, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/34/55.

Resolución 36/225, de 17 de diciembre de 1981, *Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole*, doc. NN.UU. A/RES/36/225.

Resolución 37/144, de 17 de diciembre de 1982, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/34/144.

Resolución 38/125, de 16 de diciembre de 1983, *Nuevo orden humanitario internacional*, doc. NN.UU. A/RES/38/125.

Resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983, *Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole*, doc. NN.UU. A/RES/38/202.

Resolución 39/207, de 17 de diciembre de 1984, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/39/207.

- Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/41/128.
- Resolución 41/201, de 8 de diciembre de 1986, *Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/41/201.
- Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/42/169.
- Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/43/131.
- Resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/44/236.
- Resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, doc. NN.UU. A/RES/45/100.
- Resolución 45/221, de 21 de diciembre de 1990, *Fortalecimiento de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre*, doc. NN.UU. A/RES/45/221.
- Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/46/182.
- Resolución 48/57, de 14 de diciembre de 1993, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/48/57, de 31.1.1994.
- Resolución 49/22, de 2 de diciembre de 1994, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/RES/49/22, de 13.12.1994.
- Resolución 49/139, de 20 de diciembre de 1994, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/49/139, de 3.2.1995.
- Resolución 51/194, de 17 de diciembre de 1996, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/51/194, de 10.2.1997.

- Resolución 52/12, de 12 de noviembre de 1997, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, doc. NN.UU. A/RES/52/12, de 14.11.1997.
- Resolución 52/156, de 15 de diciembre de 1997, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49º período de sesiones*, doc. NN.UU. A/RES/52/156, de 26.1.1998.
- Resolución 52/172, de 16 de diciembre de 1997, *Fortalecimiento de la cooperación internacional y coordinación de los esfuerzos para estudiar, mitigar y reducir al mínimo las consecuencias del desastre de Chernobyl*, doc. NN.UU. A/RES/52/172, de 18.2.1998.
- Resolución 53/185, de 15 de diciembre de 1998, *Cooperación internacional para reducir los efectos del fenómeno de El Niño*, doc. NN.UU. A/RES/53/185, de 2.2.1999.
- Resolución 54/219, de 22 de diciembre de 1999, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*, doc. NN.UU. A/RES/54/219, de 3.2.2000.
- Resolución 54/233, de 22 de diciembre de 1999, *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/54/233, de 25.2.2000.
- Resolución 55/163, de 14 de diciembre de 2000, *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/55/163, de 7.2.2001.
- Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001, *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, Anexo, doc. NN.UU. A/RES/56/83, de 28.01.2002.
- Resolución 56/103, de 14 de diciembre de 2001, *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/56/103, de 5.2.2002.
- Resolución 56/164, de 19 diciembre de 2001, *Protección y asistencia a los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/56/164, de 20.2.2002.
- Resolución 56/195, de 21 de diciembre de 2001, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/56/195, de 21.1.2002.
- Resolución 57/150, de 27 de febrero de 2002, *Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas*, doc. NN.UU. A/RES/57/150, de 27.2.2003.

- Resolución 57/153, de 16 de diciembre de 2002, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, doc. NN.UU. A/RES/57/153, de 3.3.2003.
- Resolución 58/177, de 22 de diciembre de 2003, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/58/177, de 12.3.2004.
- Resolución 58/214, de 23 de diciembre de 2003, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/58/214, de 27.2.2004.
- Resolución 59/231, de 22 de diciembre de 2004, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/59/231, de 22.2.2005.
- Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, doc. NN.UU. A/RES/60/1, de 24.10.2005.
- Resolución 60/168 de 16 de diciembre de 2005, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/60/168, de 7.3.2006.
- Resolución 61/34, de 4 de diciembre de 2006, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones*, doc. NN.UU. A/RES/61/34, de 18.12.2006.
- Resolución 61/198, de 20 de diciembre de 2006, *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/61/198, de 16.2.2007.
- Resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 59º período de sesiones*, doc. NN.UU. A/RES/62/66, de 6.1.2008.
- Resolución 62/153, de 18 de diciembre de 2007, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, doc. NN.UU. A/RES/62/153, de 6.3.2008.
- Resolución 63/308, de 7 de octubre de 2009, *La Responsabilidad de proteger*, doc. NN.UU. A/RES/63/308, de 7.10.2009.
- Resolución 64/250, de 22 de enero de 2010, *Asistencia humanitaria, socorro de emergencia y rehabilitación en respuesta a los efectos devastadores del terremoto ocurrido en Haití*, doc. NN.UU. A/RES/64/250, de 30.4.2010.
- Resolución 67/209, de 21 de diciembre de 2012, *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, doc. NN.UU. A/RES/67/209, de 12.3.2013.

Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015.

Resolución 69/313, de 27 de julio de 2015, *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*, doc. NN.UU. A/RES/69/313, de 17.8.2015.

Resolución 69/284, de 3 de junio de 2015, *Establecimiento de un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/69/284, de 25.6.2015.

Resolución 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015, doc. NN.UU. A/RES/70/1, de 21.10.2015.

Resolución 71/234, de 21 de diciembre de 2016, *Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*, doc. NN.UU. A/RES/71/234, de 1.2.2017.

Resolución 71/226, de 21 de diciembre de 2016, *Reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/71/226, de 9.2.2017.

Resolución 71/276, de 2 de febrero de 2017, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/71/276, de 13.2.2017.

Resolución 72/218, de 20 de diciembre de 2018, *Reducción del riesgo de desastres*, doc. NN.UU. A/RES/72/218, de 25.1.2018.

B. Otros documentos

NACIONES UNIDAS, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo séptimo periodo de sesiones, 19 de septiembre - 19 de diciembre de 1972, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento núm. 30*, doc. NN.UU. A/8730, de 1973, p. 47.

SEGUNDA COMISIÓN, *Acta resumida de la 34ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo noveno periodo de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.2/39/SR.34, de 12.11.1984.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 19, doc. NN.UU. A/44/19, Primera parte.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 19, doc. NN.UU. A/45/19.

ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 39ª sesión*, celebrada el 4 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.39, de 11.11.1991.

ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 41ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.41, de 14.11.1991.

ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 42ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.78, de 14.11.1991.

ASAMBLEA GENERAL, *Acta taquigráfica provisional de la 78ª sesión*, celebrada el 5 de noviembre de 1991, documento de NN.UU. A/46/PV.78, de 17.1.1992.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992, en *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 3 a 14 de junio de 1992, doc. NN.UU. A/CONF.151/26 (vol.1), de 12.8.1992.

Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994), doc. NN.UU. A/CONF.172/9, de 27.9.1994.

Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción, reproducida en *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994)*, doc. NN.UU. A/CONF.172/9, de 27.9.1994, Resolución 1, Anexo I.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10 y corrección, doc. NN.UU. A/57/10.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10, doc. NN.UU. A/61/10.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10, doc. NN.UU. A/62/10.

Informe de la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 al 22 de enero de 2005, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005.

Declaración de Hyogo, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 1, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1.

Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, en Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005, Resolución 2, doc. NN.UU. A/CONF.206/6, de 16.3.2005 y Corr.1.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 26ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.26, de 13.12.2007.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 20ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.20, de 23.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 18ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.18, de 28.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 23ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.23, de 29.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 19ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.19, de 31.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 22ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.22, de 31.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 24ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.24, de 31.1.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 25ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.25, de 1.2.2008.

SEXTA COMISIÓN, *Acta resumida de la 21ª sesión*, publicada como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones*, documento de NN.UU. A/C.6/62/SR.21, de 4.2.2008.

Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, en Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. Adición. Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones, doc. NN.UU. FCCC/CP/2013/10/Add.1, de 31.1.2014.

Declaración de Sendai, en Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015, Anexo I.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en Resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, doc. NN.UU. A/RES/69/283, de 23.6.2015, Anexo II.

Programa del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, Aprobado por la Asamblea General en su segunda sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 2017, doc. NN.UU. A/72/251, de 15.9.2017.

Informe sobre las actividades llevadas a cabo en 2017 en el marco de la Plataforma de las Naciones Unidas de Información Obtenida desde el Espacio para la Gestión de Desastres y la Respuesta de Emergencia, doc. NN.UU. A/AC.105/1157, de 22.11.2017.

Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Tecnología Espacial al Servicio de la Reducción del Riesgo de Desastres: Fomento de la Resiliencia mediante Aplicaciones Integradas (Beijing, 23 a 25 de octubre de 2017), doc. NN.UU. A/AC.105/1156, de 23.11.2017.

COMISIÓN SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE CON FINES PACÍFICOS. SUBCOMISIÓN DE ASUNTOS CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS, *Proyecto de informe*, doc. NNUU. A/AC.105/C.1/L.365/Add.4, de 6.2.2018.

2.1.2. Comisión de Derecho Internacional¹⁷⁶⁴

A. Anuarios¹⁷⁶⁵

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1969.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1981.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1983.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1984.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1985.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1986.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1987.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1988.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1989.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1990.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1991.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1992.

¹⁷⁶⁴ Conforme al art. 13 apartado 1 letra a) de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General creó el 21 de noviembre de 1947, mediante la Resolución 174(II), una Comisión encargada de realizar estudios y recomendaciones con el objetivo de impulsar el desarrollo progresivo del Derecho internacional y su codificación. Dada su trascendencia y el volumen de la documentación relacionada con el tema que nos ocupa emanada de la C.D.I. y con el objetivo de facilitar su búsqueda, hemos creído conveniente no subsumirla dentro de los documentos de la Asamblea General y otorgarle un epígrafe de manera independiente, eso sí, dentro de las Naciones Unidas.

¹⁷⁶⁵ Los Anuarios de la C.D.I. se publican en dos volúmenes (I y II), teniendo el segundo dos partes (Primera parte y Segunda parte). Se incluyen en esta bibliografía la referencia al Anuario y al año del mismo, aunque en el texto se haya podido hacer referencia específica a uno u otro volumen, o a una de las Partes del Volumen II.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1993.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1994.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1996.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1997.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006.

NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011.

B. Otros documentos distintos de los Anuarios

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe preliminar sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial, docs. NN.UU. A/CN.4/334 y Add. 1 y 2, de 24.6.1980, 27.6.1980 y 4.7.1980, respectivamente, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, vol. II, Segunda parte, pp. 269-270.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial, docs. NN.UU. A/CN.4/346 y Add. 1 y 2, de 12.6.1981, 30.6.1981 y 1.7.1981, respectivamente, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1981, vol. II, Segunda parte, pp. 119-128.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, por el Sr. Robert Q. Quentin-Baxter, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/360/Corr.1, de 23.6.1982, disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, Segunda parte.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional*, por el Sr. Julio Barboza, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/405, de 16.3.1987, disponible en NACIONES

UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1987, vol. II, Segunda parte.

NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo noveno período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10, doc. NN.UU. A/52/10, de 1997.

Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, adoptado en su 53ª reunión en 2001, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10, doc. NN.UU. A/56/10, pp. 410 y ss.

Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001, reproducido como Anexo en la Resolución A.G.N.U. 56/83, de 12 de diciembre de 2001, doc. NN.UU. A/RES/56/83, de 28.01.2002.

NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo cuarto período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 10 y Corrección, docs. NN.UU. A/57/10 (Supp.), p. 247 y A/57/10/Corr.1 de 25.10.2002, respectivamente.

NACIONES UNIDAS, *Statute of the International Law Commission 1947* [Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas de 1947], adoptado por Resolución de la Asamblea General 174 (II), de 21 de noviembre de 1947, y tras las reformas operadas por las Resoluciones 485 (V), de 12 de diciembre de 1950, 984 (X), de 3 de diciembre de 1955, 985 (X), de 3 de diciembre de 1955 y 36/39, de 18 de noviembre de 1981, 2005 (versión consolidada sólo disponible en inglés y francés).

NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo de Estudio sobre Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.676, de 29.7.2005.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional Elaborado por Martti Koskenniemi*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.682, de 13.4.2006.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional, Conclusiones de los Trabajos del Grupo de Estudio*, reproducido en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, Segunda Parte, pp. 192-202.

NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/61/10, de 2006.

Proyecto de principios de la C.D.I. sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, en el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional (responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas), disponible en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (Segunda Parte), pp. 64 y ss.

NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su quincuagésimo noveno período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/62/10, de 2007.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, doc. NN.UU. A/CN.4/590, de 11.12.2007.

NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10*, doc. NN.UU. A/63/10, de 2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 1, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.1, de 26.2.2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Protección de las personas en casos de desastre, *Memorando de la Secretaría*, Adición 2, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.2, de 31.3.2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo*

Valencia-Ospina, Relator Especial, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría*, Adición 3, doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.3, de 19.6.2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 2978th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.2978, de 5.8.2008.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/615, de 7.5.2009.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Provisional Summary Record of the 3019th Meeting*, doc. NN.UU. A/CN.4/SR.3019, de 22.7.2009.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículo 1, 2, 3, 4 y 5 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.758, de 24.7.2009.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en casos de desastre, Statement of the Chairman of the Drafting Committee Mr. Marcelo Vázquez-Bermúdez*, 31.7.2009.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Tercer informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/629, de 31.3.2010.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Cuarto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/643, de 11.5.2011.

Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales, adoptado en su 63^a sesión en 2011, disponible en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011, vol. II, Segunda Parte.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/652, de 9.4.2012.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/662, de 3.5.2013.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Séptimo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/668, de 27.2.2014.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículo aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura*, doc. NN.UU. A/CN.4/L.831, de 15.5.2014.

Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016, contenido en NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones*, publicado como *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento Nº 10*, doc. NN.UU. A/71/10, de 2016, párrs. 48 y 49, pp. 13-80.

2.1.3. Consejo de Seguridad

A. Resoluciones

Resolución 687 (1991), de 3 de abril de 1991, doc. NN.UU. S/RES/687(1991).

Resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, doc. NN.UU. S/RES/688(1991).

Resolución 743 (1992) de 21 de febrero de 1992, doc. NN.UU. S/RES/743(1992).

Resolución 764 (1992) de 13 de julio de 1992, doc. NN.UU. S/RES/764(1992).

Resolución 767 (1992) de 24 de julio de 1992, doc. NN.UU. S/RES/767(1992).

Resolución 770 (1992) de 13 de agosto de 1992, doc. NN.UU. S/RES/770(1992).

Resolución 794 (1992) de 3 de diciembre de 1992, doc. NN.UU. S/RES/794(1992).

Resolución 819 (1993) de 16 de abril de 1993, doc. NN.UU. S/RES/819(1993).

Resolución 824 (1993) de 6 de mayo de 1993, doc. NN.UU. S/RES/824(1993).

Resolución 925 (1994) de 8 de junio de 1994, doc. NN.UU. S/RES/925(1994).

Resolución 929 (1994) de 22 de junio de 1994, doc. NN.UU. S/RES/929(1994).

Resolución 1080 (1996) de 15 de noviembre de 1996, doc. NN.UU. S/RES/1080(1996).

Resolución 1101 (1997) de 28 de marzo de 1997, doc. NN.UU. S/RES/1101(1997).

Resolución 1114 (1997) de 19 de junio de 1997, doc. NN.UU. S/RES/1114(1997).

Resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998, doc. NN.UU. S/RES/1199(1998).

Resolución 1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998, doc. NN.UU. S/RES/1216(1998).

Resolución 1315 (2000) de 16 de enero de 2000, doc. NN.UU. S/RES/1315(2000).

Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, doc. NN.UU. S/RES/1373(2001).

Resolución 1540 (2004) de 28 de abril de 2004, doc. NN.UU. S/RES/1540(2004).

Resolución 1674 (2006) de 28 de abril de 2006, doc. NN.UU. S/RES/1674(2006)

Resolución 1706 (2006) de 31 de agosto de 2006, doc. NN.UU. S/RES/1706(2006)

Resolución 1769 (2007) de 31 de julio de 2007, doc. NN.UU. S/RES/1796(2007).

Resolución 1908 (2010), de 19 de enero de 2010, doc. NN.UU. S/RES 1908(2010).

Resolución 1966 (2010) de 22 diciembre de 2010, doc. NN.UU. S/RES/1966(2010).

Resolución 1970 (2011) de 26 de febrero de 2011, doc. NN.UU. S/RES/1970(2011).

Resolución 1973 (2011) de 17 de marzo de 2011, doc. NN.UU. S/RES/1973(2011).

Resolución 2177 (2014) de 18 de septiembre de 2014, doc. NN.UU. S/RES/2177(2014).

Resolución 2313 (2016), de 13 de octubre de 2016, doc. NN.UU. S/RES/2313 (2016).

B. Otros documentos

CONSEJO DE SEGURIDAD, *Acta provisional de la 7916ª sesión*, 5 de abril de 2017, documento de NN.UU. S/PV.7916.

Proyecto de Resolución 313(2017), de 13 de abril de 2017, doc. NN.UU. S/2017/313.

2.1.4. Consejo Económico y Social (ECOSOC)

A. Resoluciones

Resolución 1049 (XXXVII), de 15 de agosto de 1964.

Resolución 1268 (XLIII), de 4 de agosto de 1967.

Resolución 2102 (LXIII), de 3 de agosto de 1977.

Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

Resolución 1993/205, de 12 de febrero de 1993.

Resolución 1994/31, de 27 de julio de 1994.

Resolución 1999/63, de 30 de julio de 1999.

Resolución 2001/31, de 26 de julio de 2001.

Resolución 2002/32, de 21 de julio de 2002.

Resolución 2004/50, de 8 de abril de 2004.

Resolución 2008/36, de 25 de julio de 2008.

Resolución 2009/3, de 22 de julio de 2009.

Resolución 2010/1, de 15 de julio de 2010.

Resolución 2011/8, de 21 de julio de 2011.

Resolución 2012/3, de 20 de julio de 2012.

Resolución 2013/6, de 17 de julio de 2013.

Resolución 2014/13, de 25 de junio de 2014.

Resolución 2015/14, de 19 de junio de 2015.

Resolución 2016/9, de 29 de junio de 2016.

Resolución 2017/14, de 23 de junio de 2017.

B. Otros documentos

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, doc. NN.UU. E/C.12/1999/5, de 12.5.1999.

2.1.5. Secretaría General

Assistance in Cases of Natural Disaster, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/5845, de 5.1.1965.

Assistance in cases of natural disasters: Comprehensive Report of the Secretary-General, doc. NN.UU. E/4994, de 13.5.1971 (sólo disponible en inglés).

Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/32/64, de 12.5.1977.

Special Economic and Disaster Relief Assistance: Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/39/267-E/1984/96, de 15.6.1984.

Special Economic and Disaster Relief Assistance: Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.1- E/1984/96/Add.1, de 21.6.1984.

Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief [Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia], en Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18.6.1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés).

New International Humanitarian Order: Report of the Secretary-General submitted pursuant to General Assembly Resolution 38/125, Parte 1, doc. NN.UU. A/40/348 Add.1 y 2, de 9.10.1985.

Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, Informe del Secretario General, Adición, *Informe del Grupo Internacional Especial de Expertos para el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales*, doc. NN.UU. A/44/322/Add.1-E/1989/114/Add.1, de 14.8.1989.

Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/45/587, de 24.10.1980.

Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, 1991, *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 1, doc. NN.UU. A/46/1.

Informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria, doc. NN.UU. A/46/568, de 17.10.1991.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU., Adición, doc. A/49/177/Add.1 - E/1994/80/Add.1, de 1.11.1994.

Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/51/950, de 14.7.1997.

Recomendaciones sobre los arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas después de la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/54/136-E/1999/89, de 18.6.1999.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/54/154-E/1999/94, de 15.6.1999.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/55/82-E/2000/61, de 30.5.2000.

Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/56/68-E/2001/63, de 8.5.2001.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/56/95-E/2001/85, de 16.6.2001.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/56/307, de 20.8.2001.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/57/77-E/2002/63, de 14.5.2002.

Respuesta de emergencia a catástrofes, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/57/320, de 16.8.2002.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/57/578, de 29.10.2002.

Alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/58/187, de 28.7. 2003.

Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/58/277, de 12.8.2003.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/58/434, de 14.10.2003.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/59/93-E/2004/74, de 11.6.2004.

Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/59/228, de 11.8.2004.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/59/374, de 21.9.2004.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/60/87-E/2005/78, de 23.6.2005.

Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/60/180, de 1.8.2005.

Informe del Secretario General sobre la labor de la Organización, Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento N° 1, doc. NN.UU. A/60/1, de 8.8.2005.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/60/227, de 12.8.2005.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/62/323, de 7.9.2007.

Los derechos humanos y los éxodos en masa, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/60/325, de 1.9.2005.

Carta de fecha 31 de enero de 2006 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General, doc. NN.UU. A/60/664, de 2.2.2006.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/61/85-E/2006/81, de 2.6.2006.

Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/63/677, de 12.1.2009.

Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/71/230, de 29.7.2016.

Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/72/259, de 31.7.2017.

Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, Informe del Secretario General, doc. NN.UU. A/72/348, de 17.8.2017.

2.1.6. Programa Mundial de Alimentos

WORLD FOOD PROGRAMME, Executive Board Draft Decision, *Definition of Emergencies*, doc. W.F.P. WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, de 4.2.2005.

Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos, documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, de 14 de noviembre de 2005.

2.1.7. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, 2004.

2.1.8. UNESCO

Transferencia a la UNESCO de algunas funciones y de los bienes de la Unión Internacional de Socorros, documentos de la 15ª Conferencia General, doc. UNESCO 15 C/19, de 31.7.1968.

Resolución 15 adoptada por la Conferencia General en su 15ª sesión (1968), en *Actas de la Conferencia General*, vol. 1: *Resoluciones*, París, 1968, p. 117.

2.1.9. Otros documentos y publicaciones de las Naciones Unidas y Organismos relacionados

LEAGUE OF NATIONS, *International Conference for the Creation of an International Relief Union*. Geneva, July 4th to 12th, 1927, 1927.

CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA, *Recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera para acelerar la expedición de los envíos de socorro*, de 8 de junio de 1970, documento T2-423.

U.N.D.R.O., *Disaster prevention and mitigation: a compendium of current knowledge*. Volume 9, *Legal aspects*, Naciones Unidas, Ginebra, 1980.

U.N.D.R.O., *Natural Disasters and Vulnerability Analysis: Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, doc. NN.UU. UNDRO/ExpGrp/1, agosto 1980.

INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL E INVESTIGACIONES (U.N.I.T.A.R.), *Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre*, publicadas en UNITAR, Serie Policy and Efficacy Studies Núm. 8 (número de venta E.82.XV.PE/8), 1982.

CONSEJO MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN, *Conclusiones de la Reunión de Ministros celebrada en Bangkok (Tailandia) en mayo de 1990*.

UNITED NATIONS, *Index to Proceedings of the General Assembly, Forty-sixth session 1991/1992*, Part I, Nueva York, 1992.

Principios rectores de los desplazamientos internos, incluidos en el *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*, doc. NN.UU. E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998, Adición [La Comisión de Derechos Humanos tomó nota de estos Principios Rectores en su Resolución 50 de 17 de abril de 1998].

NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*, Ginebra, 1992, n.p.

NACIONES UNIDAS, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 1993, Adición, doc. NN.UU. CCPR/C/81/Add.4, de 24.8.1994.

O.C.H.A., *OCHA Orientation Handbook*, Naciones Unidas, Nueva York, 2002.

NACIONES UNIDAS, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002), Nueva York, 2003.

U.N.I.S.D.R., *2004 ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction*, 2004, disponible (sólo en inglés) en: http://www.preventionweb.net/files/7817_7819isdrterminology11.pdf;

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, disponible en: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>.

Global Early Warning System launched at Conference on Disaster Reduction, Press Release 19 January 2005, Centro de Noticias de NN.UU., disponible en <https://www.un.org/press/en/2005/iha998.doc.htm>.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters. IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2006 [Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos], Aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos el 9 de junio de 2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006.

NACIONES UNIDAS/O.C.H.A., *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo)*, Revisión 1.1, noviembre de 2007, disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/OSLO_GUIDELINES_SPANISH.pdf.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Booking-Bern Project on Internal Displacement, 2008.

NACIONES UNIDAS, RELIEFWEB, *Glossary of Humanitarian Terms*, 2008, disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf.

NACIONES UNIDAS, *The United Nations Today*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2008.

NACIONES UNIDAS, *2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (U.N.I.S.D.R.), Ginebra, 2009, versiones española, inglesa, francesa y rusa.

Documento de resultados finales: Resumen del Presidente sobre la segunda sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, Segunda reunión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (Ginebra 16-19 de Junio de 2009), 19 de junio de 2009, disponible en

https://www.preventionweb.net/files/10750_ChairsSummaryGP2009FINALSpanish.pdf.

O.C.H.A., *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Team, Information Note*, abril de 2010, disponible en <http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/UNDAC%20Concept%20paper%20English%202010.pdf>.

E.I.R.D., *Informe de Revisión de medio término 2010-2011, Marco de Acción de Hyogo*, disponible en http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf.

P.N.U.M.A., *Early Warning Systems: A State of the Art Analysis and Future Directions*. Division of Early Warning and Assessment (DEWA), United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2012, disponible en https://na.unep.net/siouxfalls/publications/Early_Warning.pdf.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Volver a construir mejor. Atención de salud mental sostenible después de una emergencia*, 2013, disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85377/9789241564571_eng.pdf;jsessionid=2883F5A3F899CAC1EF084415E68AD480?sequence=1 (sólo en inglés).

United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience, United Nations System Chief Executives Board for Coordination, 2013, disponible en http://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (G.F.D.R.R.), *Resilient Recovery: An Imperative for Resilient Development*, Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, U.N.I.S.D.R., Ginebra, 2014.

O.C.H.A., INSARAG, *Guías de INSARAG*, Volumen I: Política, 2015, disponible en http://www.insarag.org/images/stories/INSARAG_Guidelines_Vol_I_-_Política_SPA_20160218.pdf.

U.N.I.S.D.R. y O.M.M., *Synthesis of the status and trends with the development of early warning systems*, Background Paper Prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 16 January 2015, disponible en <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgdocs/WMO,%202014a.pdf>.

U.N.I.S.D.R., *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, U.N.I.S.D.R., Ginebra, 2015.

NACIONES UNIDAS, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, 2015, sólo en lengua inglesa, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframefordrren.pdf.

LUIGE, T. y JACHIA, L. (U.N.E.C.E.), presentación en la reunión técnica sobre terminología del U.N.I.S.D.R., celebrada el 4 de septiembre de 2015 en Ginebra, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/45462_technicalbriefingdrterminologyune.pdf.

Report - Technical Briefing on Terminology 4 September 2015, Palacio de las Naciones, Ginebra, 2015, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/45462_terminologytechnicalbriefingreport.pdf.

Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review, Background Paper, Facilitated by the United Nations Office for Disaster Risk Reduction, agosto 2015, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf.

WORLD HUMANITARIAN SUMMIT SECRETARIAT, *Restoring Humanity: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit*, New York, United Nations, 2015, disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Restoring%20Humanity-%20Synthesis%20of%20the%20Consultation%20Process%20for%20the%20World%20Humanitarian%20Summit.pdf>.

NACIONES UNIDAS, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, U.N.I.S.D.R., Ginebra, 2015, disponible en: https://www.preventionweb.net/files/43291_spanishsendaiframefordrdisasterri.pdf.

U.N.I.S.D.R., *Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*, Ginebra, 2015, disponible en: https://www.preventionweb.net/files/46694_readingsendaiframefordrdisasterri.pdf.

ISSUE BRIEF *Reconstructing after disasters: Build back better. Ministerial Roundtable*, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015.

U.N.I.S.D.R. *Work Programme 2016-2019*, U.N.I.S.D.R., disponible en http://www.unisdr.org/files/51558_workprogramme20162021pri.pdf.

United Nations Handbook 2016-17, Published by the Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, 2016 (reeditada anualmente desde 1961).

Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, en *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, apartado V., doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016 (y A/71/644/Corr.1).

Compendios anuales de las resoluciones del Consejo de Seguridad (búsqueda en la base de datos UNBISnet: signatura S/INF/-): <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?&source=~!horizon&profile=bib&page=1&group=0&term=%22s/inf/%22&index=.UD&uindex=&aspect=subtab124&menu=search&ri=1&ts=1420479178948&deduping=>

NACIONES UNIDAS, *U.N.I.S.D.R. Annual Report 2016*, U.N.I.S.D.R., 2017, disponible en http://www.unisdr.org/files/52253_unisdr2016annualreport.pdf.

NACIONES UNIDAS, *United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience: Towards a Risk-informed and Integrated Approach to Sustainable Development*, U.N.I.S.D.R., junio 2017, disponible en http://www.preventionweb.net/files/49076_unplanofaction.pdf.

The Cancun High-Level Communiqué – Ensuring the resilience of infrastructure and housing, adoptado el 24 de mayo de 2017, reproducido en los *Proceedings* de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2017, celebrada en Cancún, México del 22 al 26 de mayo de 2017, disponible en http://www.unisdr.org/files/55465_globalplatform2017proceedings.pdf.

U.N.I.S.D.R., *How To Make Cities More Resilient. A Handbook For Local Government Leaders*, Ginebra, ed. 2017, disponible en [http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Handbook%20for%20local%20government%20leaders%20\[2017%20Edition\].pdf](http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Handbook%20for%20local%20government%20leaders%20[2017%20Edition].pdf).

2.2. UNIÓN EUROPEA

2.2.1. *Tratados y normas vinculantes*

Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 1976, *relativa all'ammissione in franchigia dai dazi doganali degli elementi prefabbricati necessari alla costruzione di una scuola offerta gratuitamente dalla Confederazione elvetica al comune sinistrato di Seveso (Italia) (77/22/CEE), D.O.C.E. L 5, de 7.1.1977 (el texto en lengua italiana es el único que da fé).*

Directiva 82/501/CEE, del Consejo, de 24 de junio de 1982, *relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, D.O.C.E. L 230, de 5.8.1982 (Séveso I).*

Decisión 91/396/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, *relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo, D.O.C.E. núm. L 127, de 6.8.1991 (derogada).*

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, D.O.C.E. L 206, de 22.7.1992.*

Reglamento (Euratom) núm. 1493/93 del Consejo, de 8 de junio de 1993, *relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros, D.O.C.E. L 148, de 19.6.1993.*

Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, D.O.C.E. L 10, de 14.1.1997 (Séveso II).*

Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, *sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, D.O.C.E. L 106, de 17.4.2001.*

Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, *por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, D.O.C.E. núm. L 297, de 15.11.2001.*

Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, D.O.C.E. L 31, de 1.2.2002.*

Reglamento (CE) núm. 1946/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, *relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente. Texto pertinente a efectos del EEE*, D.O.U.E. L 287, de 5.11.2003.

Decisión 2004/277/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 29 de diciembre de 2003, *que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom*, D.O.C.E. núm. L 87, de 25.3.2004.

Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, *sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales*, D.O.U.E. L 143 de 30.4.2004.

Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, *relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, D.O.U.E. L 264, de 25.9.2006.

Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, *relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado*, D.O.U.E. L 337, de 5.12.2006.

Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, *relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro*, D.O.U.E. L 372, de 27.12.2006.

Decisión 2007/162/EC, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 5 de marzo de 2007, *por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*, D.O.U.E. L 71, 10.3.2007 (derogado).

Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, *relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Texto pertinente a efectos del EEE*, D.O.U.E. L 288, de 6.11.2007.

Decisión 2007/779/CE, Euratom, del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, *por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición) (Texto pertinente a efectos del EEE)*, D.O.U.E. L 314, 1.12.2007 (derogado).

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (D.O.U.E. C 306, de 17.12.2007, entrada en vigor

el 1 de diciembre de 2009). Vid. ésta y las sucesivas versiones consolidadas de los Tratados en <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>.

Directiva 2008/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, *relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (texto pertinente a efectos del EEE)*, D.O.U.E. L 328, de 6.12.2008.

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, *relativa a la conservación de las aves silvestres*, D.O.U.E. L 20, de 26.1.2010.

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, *sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)*. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 334, de 17.12.2010.

Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE*, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012 (Séveso III).

Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, *sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE*. Texto pertinente a efectos del EEE, D.O.U.E. L 178, de 28.6.2013.

Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013.

Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/762/UE, de 16 de octubre de 2014, *por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión n° 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom*, D.O.U.E. L 320, de 6.11.2014.

Reglamento (UE) núm. 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, *sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras*, D.O.U.E., L 317, 4.11.2014.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, versión consolidada disponible en *D.O.U.E.* C 202, de 7 de junio de 2016.

2.2.2. Otros documentos de la Unión Europea (distintos a los Tratados y normas vinculantes)

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa al establecimiento de una cooperación comunitaria en materia de protección civil, D.O.C.E. núm. C 176 de 4.7.1987.

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil, D.O.C.E. núm. C 44, de 23.2.1989.

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil, D.O.C.E. núm. C 315, de 14.12.1990.

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, sobre la mejora de la ayuda recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o de origen humano, D.O.C.E. núm. C 315, de 14.12.1990.

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 8 de julio de 1991, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas, D.O.C.E. núm. C 198, de 27.7.1991.

Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, doc. U.E. COM (2000) 1 final, de 2.2.2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Resolución del Consejo sobre el principio de cautela*, Conclusiones de la Presidencia (Anexo III), Niza 7-10 de diciembre de 2000.

Proposal for a Council decision establishing a community mechanism for the coordination of civil protection intervention in the event of emergencies, doc. U.E. COM (2000) 593 (2000/0248/CNS), de 27.9.2000.

Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas 12 de diciembre de 2003 (no publicado en Diario Oficial).

Informe Barnier, *For a European civil protection force: Europe Aid*, 9 de mayo de 2006, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe*, doc. SEC (2007) 1721, de 14.12.2007.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes*, doc. COM (2008) 130 final, 5.3.2008.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano*, doc. COM (2009) 82 final.

Hacia un modelo europeo de seguridad. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, Bruselas, marzo de 2010 (no publicada en Diario Oficial), disponible en: http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia_un_modelo_europeo_de_seguridad_es.pdf.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*, doc. U.E. COM (2010) 600 final.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Impact Assessment accompanying document to the Communication "Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance"*, SEC (2010) 1242 final, de 26.10.2010.

COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, doc. SEC (2010) 2616 final, de 21.12.2010.

Dictamen del Comité de las Regiones 2011/C 192/04, *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe*, D.O.U.E. C192/15, de 1.7.2011.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *EU Host Nation Support Guidelines*, doc. SWD (2012) 169 final, de 1.6.2012.

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la

protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2023(INI)), doc. P7_TA(2011)0404, D.O.U.E. C 56 E/31, de 26.2.2013.

Informe del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (COM(2011)0934 – C7-0519/2011 – 2011/0461(COD)), documento A7-0003/2013.

Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, de 20 de diciembre de 2011, documento COM (2011) 934 final.

Impact Assessment-2011 review of the Civil Protection regulatory framework, accompanying the document Decision of the European Parliament and the Council on a Union Civil Protection Mechanism and on establishing a Civil Protection Financial Instrument for the period 2014-2020, doc. U.E. SEC (2011) 1632 final.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades de ayuda humanitaria y de protección civil: crear una nueva asociación para la gestión de catástrofes – Adopción*, doc. U.E. 15831/14, de 20.11.2014, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15831-2014-INIT/es/pdf>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una gestión de catástrofes que tenga en cuenta la discapacidad - Adopción*, doc. U.E. 6450/15, de 27.2.2015, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6450-2015-INIT/es/pdf>.

The challenge of resilience in a globalised world, Report by the Joint Research Centre, European Commission, 2015, disponible en https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc-resilience-in-a-globalised-world_en.pdf.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 A disaster risk-informed approach for all EU policies*, doc. U.E. SWD(2016) 205 final, de 16.6.2016.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Training Requirements Analysis Report - Military Contribution to EU Disaster Response, Humanitarian Assistance and Civil Protection*, doc. U.E. EEAS(2016) 1281 REV 4, de 23.11.2016, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14792-2016-INIT/en/pdf>.

Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la U.E., vid. COMISIÓN EUROPEA, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, junio 2016, disponible en http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de octubre de 2016*, doc. U.E. 13202/16 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/es/pdf>).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Implementation Plan on Security and Defence*, doc. U.E. 14392/16, 14 de noviembre de 2016, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14392-2016-INIT/en/pdf>.

COMISIÓN EUROPEA, *Vademecum en Protección Civil*, recurso electrónico, accesible en <http://erccportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/index.html>.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Reforzar la gestión de catástrofes de la UE: rescEU Solidaridad con Responsabilidad*, doc. COM (2017) 773 final, de 23.11.2017, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0773&from=EN>.

2.3. CRUZ ROJA (incluye el Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.), la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y de la Media Luna Roja (F.I.C.R.) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja)¹⁷⁶⁶

Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu, Geneva, ICRC, 1921.

Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre [que complementa los Principios y

¹⁷⁶⁶ El Movimiento es una agrupación que aglutina a las organizaciones C.I.C.R., F.I.C.R., Sociedades Nacionales y EE.MM. en los Convenios de Ginebra. Por tanto, no constituye una Organización Internacional asimilable a las anteriormente mencionadas, sin embargo, hemos creído conveniente incluirla en este apartado para facilitar la búsqueda de su documentación específica. Respecto de los distintos signos distintivos que se emplean por la organización (cruz roja, media luna roja, león rojo, sol rojo y cristal rojo), puede verse: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/emblem-history.htm>.

normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre], resolución 26, aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre 1969.

Declaración de principios para el socorro humanitario internacional a la población civil en situaciones de desastre, 1969, aprobada por la Conferencia Internacional, en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, p. 808.

Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, aprobadas en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Bucarest 1977, resolución 6, reproducida en el Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, pp. 811-815, 3ª edición, 1994.

Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1986, modificados en 1995 y 2006, aprobados en la 25ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986.

F.I.C.R./C.I.C.R., *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1994, en Anexo IV. «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», Resolución 2 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 al 7 de diciembre de 1995, documento 95/C.II/2/1, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>.

Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, preparados por la F.I.C.R., en consulta con el C.I.C.R., reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Núm. 310 (29 febrero 1996), Anexo IV (disponible en <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/code-of-conduct-290296.htm>).

SANDOZ, Y., *The International Committee of the Red Cross as guardian of international humanitarian law*, International Committee of the Red Cross, 31.12.1998, recurso electrónico, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/about-the-icrc-311298.htm>.

F.I.C.R., *World Disasters Report 2000. Focus on public health*, 2000.

F.I.C.R., *International Disaster Response Law: A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law. Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany*, enero de 2003.

F.I.R.C., *International Disaster Response Law, Briefing paper*, abril de 2003.

F.I.C.R., *International Disaster Response Laws (IDRL). Project Report 2002-2003*, doc. 03/IC/11, Ginebra, 2003, disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/5xrdp7.htm> (versión española disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/idrl_report_final_esp.pdf).

Objetivo final 3.2.6, 28ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (diciembre de 2003), aprobados en la 28ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, diciembre 2003.

F.I.R.C., *Revised IDRL Strategic Plan*, 2005-2007.

C.I.C.R./HENCKAERTS, J.-M. y DOSWALD-BECK, L. (eds.), *Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice, Part 1 and 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

C.I.C.R./HENCKAERTS, J.-M. y DOSWALD-BECK, L., *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, reimpresión con correcciones 2009.

POTYKA, G. y BEECKMAN, K., *The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection*, I.D.R.L. Programme, Australian Red Cross & F.I.C.R., 2005, disponible en <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/idrl-study.pdf>.

FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, F.I.C.R., Ginebra, 2007.

F.I.C.R., *Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, versión del 26.10.2007, 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations.pdf>.

F.I.C.R., *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la XXXª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 26-30 noviembre 2007, disponibles en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/guidelines/>.

F.I.C.R., *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro*

en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, versión de 26 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1023ES.pdf>.

CROIX-ROUGE FRANÇAISE, *Rapport sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) en France*, agosto, 2010.

F.I.C.R., *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, 2011, p. 14, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1018ES.pdf>.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS, *Effective law and regulation of disaster risk reduction: a multi-country study*, 2014.

AMERICAN RED CROSS, *Drones for Disaster Response and Relief Operations*, abril 2015, disponible en: <http://www.issueab.org/resources/21683/21683.pdf>.

C.I.C.R., *Principios Éticos de la Asistencia de Salud en Tiempo de Conflicto Armado y Otras Situaciones de Emergencia*, de 30 de junio de 2015, disponibles en <https://www.icrc.org/es/document/principios-eticos-comunes-asistencia-salud-conflictos-otras-situaciones-violencia>.

2.4. Documentos de otras Organizaciones Internacionales (gubernamentales y no gubernamentales)

Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica, de 23 de octubre de 1956, aprobado por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica; en vigor desde el 29 de julio de 1957, disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/statute_sp.pdf.

Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales, disponible en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 496.

LA PRADELLE P.-G. de, *L'Organisation des Secours en cas de Desastre Naturel*, en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Fifth Conference, New York, 21-26 August 1972*, Londres, 1974.

Recomendación C (74) 224 del Consejo de la O.C.D.E. de 14 de noviembre de 1974 *sobre los principios relativos a la contaminación transfronteriza*, Anexo, párr. 6, disponible en O.C.D.E., *L'OCDE et l'environnement*,

París, 1986, p. 163, reproducida en *International Legal Materials*, vol. 14, núm. 1 (enero de 1975), p. 246.

Resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobada en la 57ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Madrid, 29 de agosto a 4 de septiembre de 1976), en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Seventh Conference*, pp. 46-49.

Acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Fifty-Ninth Conference*, Belgrado, 17-23 de agosto de 1980, pp. 520-527.

AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. The Foreign Relations Law of the United States. As Adopted and Promulgated by the American Law Institute at Washington D.C. May 14, 1986*, vol. 2, American Law Institute Publishers, St. Paul (Minnesota), 1987.

CONSEJO DE EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS, Resolution (87) 2, de 20.3.1987, *Setting up a co-operation group for the prevention of, protection against, and organisation of relief in major natural and technological disasters (Adopted by the Committee of Ministers on 20 March 1987 at the 405th meeting of the Ministers' Deputies)*.

Principios rectores de la responsabilidad y la obligación de proceder a reparación en caso de contaminación de las aguas transfronterizas, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 1990, (ENVWA/R.45, Anexo).

Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993, reproducidos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 33, Núm. 297 (1993).

O.I.P.C., *Framework Convention on Civil Defence Assistance*, 22 May 2000 *Commentary*, s.d., disponible en <http://www.icdo.org/en/information-resources/icdo-documents>.

Declaration of the Ministers and Directors-General responsible for Civil Protection, Civil Defence, Civil Safety and the management of emergency situations, adopted at the close of the 12th World Conference on Civil Defence “Civil Defence, a tool for international solidarity against natural and man-made disasters in the 21st century”, Ginebra 25-27 de junio de 2001.

The Human Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident A Strategy for Recovery. A Report Commissioned by UNDP and UNICEF with the

support of UN-OCHA and WHO, 6 de febrero de 2002 (disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/strategy_for_recovery.pdf).

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *L'assistance humanitaire*, Résolution, 16^a Comisión, sesión de Brujas, 8 de septiembre de 2003, disponible en: http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/2003_bru_03_fr.pdf.

Normas de Berlín sobre los recursos hídricos, disponibles en INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 16-21 August 2004*, Londres, 2004.

O.I.E.A., *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts and Recommendations to the Governments of Belarus, the Russian Federation and Ukraine*, The Chernobyl Forum: 2003–2005, Second revised version, 2006, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/chernobyl.pdf>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (I.S.O.), Norma ISO 31000:2009, *Risk management – Principles and guidelines*, vid. en <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>.

F.M.I., *The Fund's Financing Role—Reform Proposals on Liquidity and Emergency Assistance—Decisions*, 21 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/112111.pdf>.

O.I.E.A., *IAEA Mission on Partial Collapse of Turbine Hall Roof of Unit 4*, 3-7 de junio de 2013 (disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/missionreport130613.pdf>).

Acta de la XX Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos del Mercosur y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014, disponible en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_multi_ficha.php?id=2486.

UNESCO, *UNESCO 2014*, 2015, doc. UNESCO ERI-2015/WS/2.

Decision of the African Union Executive Council at its 24th session, January 2015, doc. EX.CL/Dec.858 (XXVI).

COMISIÓN OCEANOGRÁFICA INTERGUBERNAMENTAL DE LA UNESCO, IOC Brochure 2016-4 (IOC/BRO/2016/4), disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002460/246085s.pdf>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, *International Civil Defence Organisation*, O.I.P.C. doc. núm. ICDO/PI/7, febrero 2016, disponible en http://www.icdo.org/files/7214/5622/5604/ICDO-PI-7_ICDO_Brochure_Feb_2016_En.pdf.

Documento presentado ante la 10th Senior Disaster Management Officials Forum (celebrada en Iquitos, Perú el 8 y 9 de octubre de 2016), 21.10.2016, disponible en <https://www.apec-epwg.org/public/uploadfile/act/616a82e9b70e28876fe3875a3c9ee748.pdf>.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTEGRATED DISASTER MANAGEMENT SECRETARIAT (INDM), *Report of the 7th International Conference on Integrated Natural Disaster Management*, Teherán, febrero de 2016, disponible en https://www.preventionweb.net/events/view/45382?id=45382&a=email&utm_source=pw_email.

G.F.D.R.R., *Annual Report 2017: Bringing Resilience to Scale*, 2017, disponible en https://www.gfdrr.org/en/publications?keyword=&type=513&theme=All&date=®ion=&langcode=All&office=All&sort_by=field_date_value&sort_order=DESC.

3. TRATADOS INTERNACIONALES

3.1. Tratados Multilaterales

3.1.1. De ámbito Universal¹⁷⁶⁷

Tratados de Paz de Westfalia firmados por Francia, los Países Bajos, el Sacro Imperio, la Monarquía Hispánica, Suecia, Dinamarca y la Confederación Suiza en 1648 que comprenden: el *Tratado de Paz entre la Monarquía Hispánica y los Países Bajos [Instrumentum Pacis Monasteriensis]*, firmado en Münster el 30 de enero de 1648, reproducido en C.T.S. vol. 1, p. 1; el *Tratado de Paz entre Suecia y el Sacro Imperio [Instrumentum Pacis Osnabrugensis]*, firmado en Osnabrück el 14 (24) de octubre de 1648, reproducido en C.T.S. vol. 1, p. 119; y el *Tratado de Paz firmado entre Francia y el Sacro Imperio*, firmado en Münster el 14 (24) de octubre de 1648, reproducido en C.T.S. vol. 1, p. 271. Los Tratados pueden consultarse en línea en idioma alemán en la web *Wetfälische Geschichte* en http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlID=462&url_tabelle=tab_websegmente.

¹⁷⁶⁷ A la hora de citar los acuerdos internacionales se expresa la fecha de entrada en vigor tanto a nivel general como, en su caso, para España. En el caso de que sólo se mencione «entrada en vigor» se hace referencia a que ambas fechas, la general y para España, coinciden.

Déclaration de Paris du 16 Avril 1856, réglant divers points de droit maritime, emanada del Congreso de París de 1856; entrada en vigor el 16.4.1856; ratificada por España mediante canje de cartas de 18 de enero de 1908 ; disponible en MARTENS, *Nouveau Recueil Général des Traités et autres Actes relatifs aux Rapports de Droit international*, première série, Vol. XV, pp.791-792.

Convention de Genève du 22 août 1864, *pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne*, hecha en Ginebra el 22 de agosto de 1864; ratificado por España el 5.12.1864 y por Francia el 22.9.1864.

Convenio I para la solución pacífica de controversias internacionales, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 410, ratificada por España el 4.9.1900; ratificada por Francia el 4.9.1900.

Convenio II sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 429.

Convenio III para la adaptación de los principios del Convenio de Ginebra a la guerra marítima, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducido en C.T.S. vol. 187, p. 443.

Declaración I sobre la prohibición del lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 453.

Declaración II sobre el uso de proyectiles cuyo objeto es la difusión de gases asfixiantes o nocivos, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 456.

Declaración III sobre el uso de proyectiles expansivos o que se abran fácilmente en el cuerpo humano, hecha en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en C.T.S. vol. 187, p. 459.

Acta Final de la Conferencia Internacional de Paz, celebrada en La Haya el 29 de julio de 1899, reproducida en SCOTT, J.-B., *Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907*, Traduction française par A. DE LAPRADELLE, A. Pedone, París, 1927, Apéndice pp. 3-7.

International Sanitary Convention, firmada en París el 17 de enero de 1912, L.N.T.S. vol. 4, núm. 112, entrada en vigor 7.10.1920, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%204/v4.pdf>.

Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, incorporado en el *Protocol of Signature relating to the Statute of the Permanent Court of*

International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations, hecho en Ginebra el 16 de diciembre de 1920; L.N.T.S., vol. 6, núm. 170 (1921).

Convention sanitaire internationale, avec protocole de signature, firmados en París el 21 de julio de 1926, L.N.T.S. vol. 78, núm. 1793, entrada en vigor 10.3.1928, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%2078/v78.pdf>.

Convention amending the International Sanitary Convention of June 21st, 1926, firmada en París el 31 de octubre de 1938, L.N.T.S. vol. 198, núm. 4642, entrada en vigor 24.7.1939, disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20198/v198.pdf>.

Convention and Statute establishing an International Relief Union [Convenio y Estatuto por el que se establece la Unión Internacional de Socorro], firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, L.N.T.S., vol. 135, núm. 3115; entrada en vigor el 27.12.1932.

United Nations Relief and Rehabilitation Administration Agreement, hecho en Washington el 9 de noviembre de 1943, entrada en vigor el 9.11.1943, reproducido en *United States Treaties and International Agreement 1776-1949, compiled by Charles I. Bevans*, Multilateral Treaties, vol. 3 (1931-1945), Departamento de Estado, Washington, 1968, pp. 845-853, disponible en <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans.php>; *Australian Treaty Series* núm. 2 (1943) [no en vigor desde 31.3.1949 debido al Acuerdo NN.UU. y la U.N.R.R.A. de 27 de septiembre de 1948 y Res. A.G.N.U. 241(III), de 18 de noviembre de 1948].

International Sanitary Convention, 1944, modifying the International Sanitary Convention of 21 June 1926. Opened for signature at Washington, on 15 December 1944, U.N.T.S. vol. 17, núm. 110, entrada en vigor 15.1.1945, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2017/volume-17-II-110-French.pdf>.

Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento aprobado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos de América), celebrada los días 1 a 22 de julio de 1944, B.O.E. núm. 220, de 13.9.1958, U.N.T.S. vol. 2.

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, firmada el 26 de junio de 1945, B.O.E. núm. 275, de 16.11.1990 y

corrección de errores en *B.O.E.* núm. 285, de 28.11.1990; entrada en vigor el 24.10.1945.

Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 1946, *U.N.T.S.*, vol. 1, No. 4, y vol. 90 (corrección).

Protocol to prolong the International Sanitary Convention, 1944, modifying the International Sanitary Convention of 21 June 1926, hecha en Washington el 26 de abril de 1946, *U.N.T.S.* vol. 17, núm. 265, entrada en vigor el 30.4.1946, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2017/volume-17-I-265-English.pdf>.

Convenio internacional de 2 de diciembre de 1946 para la regulación de la pesca de la ballena, hecho en Washington, incluyendo las modificaciones del Protocolo de 19 de noviembre de 1956, y anexo al Convenio, revisado para incluir las enmiendas aprobadas en Tokio en diciembre de 1977, *B.O.E.* núm. 202, de 22.8.1980, entrada en vigor 6.7.1979.

Convenio por el que se crea la Organización Marítima Internacional [denominada originariamente Organización Consultiva Marítima Intergubernamental], hecho en Ginebra el 6 de marzo de 1948, entrada en vigor el 17.3.1958, disponible en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/normatividad/web/puertasyMarinaMercante/33.pdf>.

Agreement between UNRRA and the United Nations providing for transfer to the U.N. of UNRRA's residual assets and activities, de 27 de septiembre de 1948, *U.N.T.S.* vol. 27, pp. 349 y ss.

Convenio I de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, entrada en vigor 21.10.1950, *B.O.E.* núm. 236, de 23.8.1952.

Convenio II de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar, entrada en vigor 21.10.1950, *B.O.E.* núm. 239, de 26.8.1952.

Convenio III de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, entrada en vigor 21.10.1950, *B.O.E.* núm. 249, de 5.9.1952 y núm. 249, de 31.7.1979.

Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, entrada en vigor 21.10.1950, *U.N.T.S.* vol. 75, núm. 973, *B.O.E.* de 2.9.1952.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas [con Protocolo de 1967], entrada en vigor el 22.4.1954 y para España el 12.11.1978, *U.N.T.S.* vol. 189, núm. 2545, *B.O.E.* núm. 252, de 21.10.1978.

Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954, *B.O.E.* núm. 282, de 24.11.1960, entrada en vigor 7.9.1960.

Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 14 de mayo de 1954, *B.O.E.* núm. 178, de 25.7.1992, entrada en vigor general el 7.8.1956 y para España el 26.9.1992.

Tratado Antártico, hecho en Washington el 1 de diciembre de 1959, entrada en vigor 23.6.1961 y para España 31.3.1982, *U.N.T.S.* vol. 402, núm. 5778, *B.O.E.* núm. 152, de 26.6.1982.

Convenio sobre la Responsabilidad Civil en materia de Energía Nuclear [modificado por el Protocolo Adicional de 28 de enero de 1964, por el Protocolo de 16 de noviembre de 1982 y por el Protocolo de 12 de febrero de 2004], hecho en París el 29 de julio de 1960, entrada en vigor 1.4.1968, *U.N.T.S.*, vol. 956, núm. 13706, p. 251, y Anexo A en volúmenes 1041, 1056, 1144, 1155 y 1218, *B.O.E.* núm. 28, de 2.2.1967.

Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Profesional, hecho en Bruselas el 8 de junio de 1961, entrada en vigor el 1.7.1962, *U.N.T.S.* vol. 473, núm. 6862.

Revised Harvard Draft Convention on the Responsibility of States for Damage Done on Their Territory to the Person or Property of Foreigners, 1961, en HARVARD LAW SCHOOL, *Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens*, Cambridge, Mass., 1961 (reproducido en el *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial. *Reseña histórica de la obra realizada hasta la fecha en lo que respecta a la codificación del tema de la responsabilidad internacional de los Estados* (doc. NN.UU. A/CN.4/217 y Corr.1 y Add.1), en NACIONES UNIDAS, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1969, vol. II, pp. 149-156).

Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, aprobada el 21 de mayo de 1963, entrada en vigor el 12.11.1977, disponible en doc. O.I.E.A. INFCIRC/500, de marzo de 1996.

Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, hecho en Londres el 9 de abril de 1965, entrada en vigor el 5.3.1967, *U.N.T.S.* vol. 591, núm. 8564, Anexo en su versión revisada tras enmiendas de 2005 (*B.O.E.* núm. 50, de 27.2.2007).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor 27.7.1977, *U.N.T.S.*, vol. 999, Núm. 14668, *B.O.E.* núm. 103, de 30.4.1977.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, *U.N.T.S.* vol. 993, entrada en vigor el 3.1.1976.

Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil (con Estatutos de fecha 10 de enero de 1958), hecha en Mónaco el 17 de octubre de 1966; *U.N.T.S.*, vol. 985, núm. 14376; entrada en vigor el 1.3.1972.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 14.8.1978, *B.O.E.* núm. 252, de 21.10.1978.

Convenio de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, entrada en vigor el 27.1.1980, *U.N.T.S.*, vol. 1155, *B.O.E.*, núm. 142, de 13.6.1980, Documentation française (hors *J.O.R.F.*), Notes et études documentaires n° 3622 du 25 septembre 1969.

Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, entrada en vigor 6.5.1975, *U.N.T.S.* vol. 970, núm. 14049, *B.O.E.* núm. 49, de 26.2.1976.

Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, hecha en París el 17 de noviembre de 1970, *B.O.E.* núm. 31, de 5.2.1986, entrada en vigor general el 24.4.1972 y para España el 10.4.1986.

Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, hecho en Londres, Moscú y Washington D.C., el 29 de marzo de 1972, *U.N.T.S.*, vol. 961, núm. 13810, p. 212; *B.O.E.* núm. 106, de 2.5.1980.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972, *B.O.E.* núm. 156, de

1.7.1982, entrada en vigor general el 17.12.1975 y para España el 4.8.1982.

Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, hecho en Londres, México D.F., Moscú y Washington, el día 29 de diciembre de 1972, entrada en vigor el 30.8.1975, B.O.E. núm. 269, de 10.11.1975.

Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto), de 18 de mayo de 1973, U.N.T.S. vol. 950, Núm. 13561, en su versión revisada por el Protocolo de 26 de junio de 1999.

Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977, U.N.T.S. vol. 1125, núm. 17512; B.O.E. de 26 de julio y 7 y 9 de octubre de 1989.

Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, B.O.E. núm. 177, de 26.7.1989.

Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como habitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971, B.O.E. núm. 199, de 20.8.1982 (modificado por el Protocolo de 3 de diciembre de 1982, B.O.E. núm. 167, de 14.7.1987), entrada en vigor de forma general el 21.12.1975 y para España el 4.9.1982.

Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973, B.O.E. núm. 112, de 11.5.1994; entrada en vigor de forma general el 30.3.1983 y para España el 12.6.1994 [con enmiendas al Anexo de 24.7.1992 (B.O.E. núm. 129, de 30.5.1998) y 11.10.2002 (B.O.E. núm. 191, de 11.8.2005)].

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, hecha en Bonn el 23 de junio de 1979, B.O.E. núm. 259, de 29.10.1985, entrada en vigor de forma general el 1.11.1983 y para España el 1.5.1985.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, U.N.T.S. vol. 1834, núm. 31363, B.O.E. núm. 39, de 14.2.1997, entrada en vigor general el 16.11.1994 y para España 14.2.1997.

Proposed draft convention on expediting the delivery of emergency relief [Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia], Informe del Secretario General, Adición, doc. NN.UU. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, de 18 de junio de 1984 (sólo disponible en chino, árabe, inglés y francés).

Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, adoptada en Viena el 26 de septiembre de 1986, entrada en vigor general el 26.2.1987 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439 núm. 24643, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989.

Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, adoptada el 26 de septiembre de 1986, entrada en vigor general el 27.10.1986 y para España el 14.10.1989, *U.N.T.S.* vol. 1439, núm. 24404, *B.O.E.* núm. 261, de 31.10.1989.

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987, entrada en vigor el 1.1.1989, *B.O.E.* núm. 65, de 17.3.1989.

Convención para regular las actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos, hecha en Wellington, 2 de junio de 1988, *International Legal Materials*, vol. 27 (1988), p. 859.

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 22 de marzo de 1989, *U.N.T.S.* vol. 1673, Núm. 28911, *B.O.E.* núm. 227, de 22.9.1994, entrada en vigor de forma general el 5.5.1992 y para España el 8.5.1994.

Convenio relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul), hecho en Estambul el 26 de junio de 1990, *U.N.T.S.* vol. 1762, Núm. 30667.

Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990, entrada en vigor general y para España el 13.5.1995, *U.N.T.S.* vol. 1891, núm. 32194, *B.O.E.* núm. 113, de 5.6.1995.

Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo el 25 de febrero de 1991, *U.N.T.S.*, vol. 1989, núm. 34028.

Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus Anejos, hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, *U.N.T.S.* vol. 402, núm. 973, *B.O.E.* núm. 42, de 18.2.1998, entrada en vigor 14.1.1998.

Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, hecha en Helsinki el 17 de

marzo de 1992, *U.N.T.S.* vol. 1936, No. 33207, *B.O.E.* núm. 81, de 4.4.2000, entrada en vigor de forma general el 6.10.1996 y para España el 16.5.2000.

Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, hecha en Helsinki el 17 de marzo de 1992, *U.N.T.S.*, Vol. 2105, núm. 36605; *B.O.E.* núm. 61, de 11.3.2000, entrada en vigor 19.4.2000.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, entrada en vigor el 21.3.1994, publicada en *U.N.T.S.* vol. 1771, p. 107, *B.O.E.* núm. 27, de 1.2.1994, *J.O.R.F.* núm. 0143, de 22 de junio de 1994.

Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, *B.O.E.* núm. 27, de 1.2.1994, entrada en vigor el 29.12.1993.

Convenio (núm. C174) sobre la prevención de accidentes industriales mayores [*Convention (No. 174) concerning the prevention of major industrial accidents*], adoptado por la Conferencia General de la O.I.T. en su 80ª reunión el 22 de junio de 1993, entrada en vigor 3.1.1997, *U.N.T.S.* vol. 1967 núm. 33639, base de datos en línea *NORMLEX* de la O.I.T.

Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, 9 de diciembre de 1994, entrada en vigor el 15.1.1999, *U.N.T.S.*, vol. 2051, Núm. 35457, *B.O.E.* núm. 124, de 25.5.1999.

Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, adoptada por la A.G.N.U. en Resolución 51/229, de 21 de mayo de 1997, doc. NN.UU. A/RES/51/229, de 8.7.1997, Anexo; entrada en vigor general y para España el 17.8.2014; *U.N.T.S.* vol. N/A, núm. 52106; *B.O.E.* núm. 161, de 3.6.2014.

Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, entrada en vigor el 16.2.2005, *B.O.E.* núm. 33, de 8.2.2005.

Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 18 de junio de 1998, entrada en vigor 8.1.2005, *U.N.T.S.*, vol. 2296, núm. 40906; *B.O.E.* núm. 81, de 5.4.2006; *J.O.R.F.* núm. 0299 de 26.12.2007.

Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000 [al Convenio internacional sobre

cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990], entrada en vigor general y para España el 14.6.2007, *B.O.E.* núm. 201, de 23.8.2006.

Charter on Cooperation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters, (también conocida como *International Charter Space and Major Disasters*) [Carta sobre Cooperación para el Logro del Uso Coordinado de Instalaciones Espaciales en Catástrofes Naturales o Tecnológicas, o Carta internacional sobre el espacio y grandes desastres], Rev. 3 (25/4/2000), formalmente operativa desde el 1.11.2000, disponible en: <https://www.disasterscharter.org/web/guest/text-of-the-charter>.

Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, de 22 de mayo de 2000, entrada en vigor 23.9.2001, *U.N.T.S.*, vol. 2172, núm. 38131, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202172/v2172.pdf>.

Convención sobre la protección del Patrimonio cultural subacuático, hecho en París el 2 de noviembre de 2001, *B.O.E.* núm. 55, de 5.3.2009, entrada en vigor el 2.1.2009.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005, reimpresso en *International Legal Materials*, vol. 44, p. 1013, disponible en http://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf.

Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, hecho en Ginebra el 8 de diciembre de 2005, entrada en vigor general el 14.1.2007 y para España el 10.6.2011, *B.O.E.* núm. 42, de 18.2.2011.

Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994, hecho en Nueva York el 8 de diciembre de 2005, Resolución 60/42 de la Asamblea General, Anexo; *B.O.E.* núm. 189, de 5.8.2010.

Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons, Nairobi, 30 November 2006.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, *U.N.T.S.*, vol. 2515, núm. 44910, *B.O.E.* núm. 96, de 21.4.2008.

Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons (Great Lakes IDP Protocol), adoptado el 14 y 15 de diciembre de 2006.

Anexo 9, Normas y métodos recomendados internacionales – Facilitación, al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, O.A.C.I., 14ª ed., octubre de 2015.

Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, no publicado aún en U.N.T.S. (texto disponible en Decisión 1/CP.21, *Adopción del Acuerdo de París*, en *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones*, doc. NN.UU. FCCC/CP/2015/10/Add.1, de 29.1.2016, Anexo, pp. 23-40; copias certificadas fueron distribuidas por NN.UU. en su labor de Depositaria a través de la web de la Colección de Tratados de NN.UU.: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf); entrada en vigor de forma general el 4.11.2016 y para España el 11.2.2017, B.O.E. núm. 28, de 2.2.2017.

3.1.2. De ámbito Regional

Acuerdo para la Importación Temporal en Régimen de Franquicia Aduanera, a Título de Préstamo Gratuito y con Fines Diagnósticos o Terapéuticos, de Material Médico-Quirúrgico y de Laboratorio destinado a los Establecimientos Sanitarios [Agreement on the Temporary Importation, free of duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for use on free loan in Hospitals and other Medical Institutions for purposes of Diagnosis or Treatment], hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1960, publicado en C.E.T.S. núm. 1, 1960 (E.T.S. núm. 33); U.N.T.S. vol. 376, núm. 5377; D.O.C.E. L 131, de 17.5.1986; B.O.E. núm. 261, de 31.10.1974; entrada en vigor general el 29.7.1960 y para España 19.10.1974 (texto modificado por Protocolo adicional hecho en Estrasburgo el 29 de septiembre de 1982).

Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, hecho en Viena el 17 de octubre de 1963, Estados nórdicos y O.I.E.A., entrada en vigor 17.6.1964, reproducido en doc. O.I.E.A. INFCIRC/49, de 8.11.1963.

Proyecto de convención sobre el uso industrial y agrícola de los ríos y lagos internacionales, preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1965, en O.E.A., *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales*, 4ª ed. rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev.2), Washington D.C., 1971, p. 132.

Treaty Establishing the Caribbean Community and Common Market, firmado en Chaguaramas el 4 de julio de 1973 (Tratado de Chaguaramas), disponible en:

<https://www.unicef.org/easterncaribbean/spmapping/Legal/Subregional/General/TREATY%20establishing%20the%20CARIBBEAN%20COMMUNITY-1973.doc>.

Convención de la O.U.A. por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969), entrada en vigor el 20.6.1974, U.N.T.S. vol. 1001, núm. 14691.

Agreement between the United Nations, the Government of Peru and the Government of Sweden for the Provision of the Technical Cadre United of the Swedish Stand-By Force for United Nations Service to Assist in Reconstruction of areas in Peru Devastated as a Result of the Earthquake which Occurred on 31 May 1970, firmado en Nueva York el 29 de julio de 1970, entrada en vigor el 29.7.1970, U.N.T.S. vol. 739, núm. 10608.

Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación con Protocolos anejos [tras enmienda de 10 de junio de 1995 se denomina *Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*, conocido como *Convenio de Barcelona*], hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976, entrada en vigor general y para España el 12.2.1978, B.O.E. núm. 44, de 21.2.1978.

Protocolo [al Convenio de Barcelona de 16 de febrero de 1976] sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves [Dumping Protocol], hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976, entrada en vigor el 12.2.1978, B.O.E. núm. 44, de 21.2.1978; D.O.C.E. L 240, de 19.9.1977.

Protocolo [al Convenio de Barcelona de 16 de febrero de 1976] sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales [Emergency Protocol], hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976, entrada en vigor el 12.2.1978, B.O.E. núm. 44, de 21.2.1978; D.O.C.E. L 240, de 19.9.1977.

Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre [Protocolo COT o LBS], hecho en Atenas el 17 de mayo de 1980, B.O.E. núm. 152, de 26.6.1984, entrada en vigor 17.6.1983 y para España el 6.6.1984.

Protocolo adicional al Acuerdo para la importación temporal en régimen de franquicia aduanera, a título de préstamo gratuito y con fines de

diagnóstico o terapéutico, de material médico-quirúrgico y de laboratorio destinado a los establecimientos sanitarios, hecho en Estrasburgo el 29 de septiembre de 1982 y abierto a la aceptación el 1 de enero de 1983 [*Additional Protocol to the Agreement on the Temporary Importation, free of duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for use on free loan in Hospitals and other Medical Institutions for purposes of Diagnosis or Treatment*], E.T.S. Núm. 110, B.O.E. núm. 157, de 2.7.1985, entrada en vigor general y para España el 1.1.1985.

Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe, hecho en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983, U.N.T.S. vol. 1506, núm. 25974; entrada en vigor del Convenio y del Protocolo 11.10.1986.

Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa, hecho en Granada el 3 de octubre de 1985, B.O.E., núm. 155, de 30.6.1989, entrada en vigor de forma general el 1.12.1987 y para España el 1.8.1989.

Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on Cooperation across State Frontiers to Prevent or Limit Damage to Persons or Property or to the Environment in the Case of Accidents [the “Nordic Rescue Services Agreement”], hecho en Estocolmo el 20 de enero de 1989, entrada en vigor el 9.8.1989, U.N.T.S. vol. 1777, núm. 31001.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, hecha en Addis Abeba, 11 de julio de 1990, disponible en documento O.U.A. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico Nordeste contra la polución, hecho en Lisboa el 17 de octubre de 1990, B.O.E. núm. 28, de 1.2.2014, entrada en vigor general y para España el 1.2.2014.

Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency [Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe], hecho en Puerto España el 26 de febrero de 1991, entrada en vigor 12.5.1992, U.N.T.S. Vol. 2256, Núm. 40212, p. 53 (texto original en inglés).

Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 6 de julio de 1991, aprobada en el 21º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile el 6 de julio de 1991, OAS Official Records (OEA/Ser.A/49 (SEPF) (EEPF), p. 15, entrada en vigor

17.10.1996, disponible en
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-54.html>.

Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (revisado), hecho en La Valeta el 16 de enero de 1992, B.O.E. núm. 173, de 20.7.2011, entrada en vigor general el 25.5.1995 y para España el 1.10.2011.

Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters among the Government of the Republic of Austria, the Government of the Republic of Croatia, the Government of the Republic of Hungary, the Government of the Republic of Italy, the Government of the Republic of Poland, the Government of the Republic of Slovenia, hecho en Viena el 18 de julio de 1992, entrada en vigor 1.8.1994, disponible en <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1992-naturaltechnologicaldisastersentxt>.

Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, hecho en París, 22 de septiembre de 1992, B.O.E. núm. 150, de 24.6.1998, entrada en vigor el 25.3.1998.

Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement [Convenio sobre la responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente], hecho en Lugano, el 21 de junio de 1993, disponible en CONSEJO DE EUROPA, *Série des traités européens*, núm. 150.

Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), hecho en Guatemala el 29 de octubre de 1993, disponible en <https://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei720/rei720.026tt1.pdf>.

Protocolo relativo a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994, entrada en vigor el 24.3.2011, no publicado en B.O.E.

Enmiendas al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, adoptadas en Barcelona el 10 de junio de 1995, entrada en vigor para España 9.7.2004, publicado en B.O.E. núm. 173, de 19.7.2004.

Enmiendas al Protocolo para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, adoptadas en Siracusa el 7 de marzo de 1996, B.O.E. núm. 121, de 19.5.1998, entrada en vigor 11.5.2008.

Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Esmirna el 1 de octubre de 1996, entrada en vigor 18.1.2008, no publicado en B.O.E.

Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and manmade Disasters [Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre], firmado en Sochi el 15 de abril de 1998 (con Protocolo Adicional de 20 de octubre de 2005), disponible en: <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf>.

Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, hecho en Santo Domingo de Guzmán (República Dominicana) el 17 de abril de 1999, disponible en: http://www.eird.org/wikies/images/Acuerdo_AEC-Materia_Desastres_Naturales.PDF.

Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República Popular de Bangladesh sobre colaboración y desarrollo, hecho en Bruselas el 22 de mayo de 2000, publicado en D.O.U.E. L 118 de 27.4.2001

Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra [Acuerdo de Cotonú], firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, D.O.C.E. L 317, de 15.12.2000.

Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe, firmado en Sofía (Bulgaria) el 3 de abril de 2001, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N532EN.pdf>.

Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, firmado en Nassau (Bahamas) el 5 de julio de 2001.

Protocolo sobre Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo, hecho en La Valeta el 25 de enero de 2002, B.O.E. núm. 178, de 26.7.2007, entrada en vigor general 17.3.2004, para España 9.8.2007 y para Francia 17.3.2004.

Nordic public health preparedness agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, hecho en Svolvær el 14 de junio de 2002, entrada en vigor 12.6.2002, disponible en <https://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei630/rei630.13tt1.txt>.

Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), hecho en Belice el 3 de septiembre de 2003, entrada en vigor 12.7.2007.

Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, por otra [en forma de Canje de Notas, con Anexo y Protocolos], D.O.U.E. L 84, de 20.3.2004.

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales, hecho en Puerto Iguazú el 7 de julio de 2004, reproducida en Decisiones del Consejo del Mercado Común, doc. MERCOSUR/CMC/DEC. núm. 14/04, Anexo, disponible en http://www.mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/1/File/normativa/mercosur/Dec1404_protocolo_emergencias.pdf.

Scientific Co-operation Agreement on Co-operation in Hydro-Meteorological Monitoring, Natural Disaster Prevention and Early Warning between Italy and the Caribbean Community CARICOM, de 6 de abril de 2006.

Protocol on Hazardous and Noxious Substances Pollution, Preparedness, Response and Cooperation in the Pacific Region, hecho en Noumea (Nueva Caledonia), el 7 de septiembre de 2006, depositado ante la SPEC (South Pacific Bureau for Economic Cooperation), disponible en <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TR E160045.pdf>.

Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA), firmado en St. John's (Antigua y Barbuda) el 3 de julio de 2008, no publicado en U.N.T.S.

ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response [Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia], hecho en Vientián (Laos) el 26 de julio de 2005, entrada en vigor el 24.12.2009, en ASEAN Document Series 2005, p. 157, disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>.

Protocolo Adicional relativo al Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico Nordeste contra la polución, hecho en

Lisboa el 20 de mayo de 2008, *B.O.E.* núm. 28, de 1.2.2014, entrada en vigor general y para España 26.12.2013.

Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, adoptada en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Kampala el 22 de octubre de 2009, entrada en vigor 6.12.2012, disponible en <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>.

Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Serbia por el que se crea un marco para la participación de la República de Serbia en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis, hecho en Belgrado el 8 de junio de 2011, Unión Europea-Serbia, publicado en *D.O.U.E.* L 163 de 23.6.2011 (original inglés).

Acuerdo marco entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la participación de los Estados Unidos de América en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, hecho en Washington el 17 de mayo de 2011, Estados Unidos-Unión Europea, entrada en vigor 1.6.2011, publicado en *D.O.U.E.* L 143, de 31.5.2011 y *T.I.A.S.* vol. 11-601.

Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, firmado en Bali el 17 de noviembre de 2011, entró en vigor el 7.4.2014, disponible en: <http://agreement.asean.org/media/download/20140814092954.pdf>.

Acuerdo Marco de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la República de Filipinas, por otra, hecho en Phnom Penh, el 11 de julio de 2012, *B.O.E.* núm. 101, de 26.4.2018, entrada en vigor de forma general y para España el 1.3.2018.

Memorandum of Understanding on the Institutional Framework of the Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe, 2013, disponible en http://dppi.info/sites/default/files/DPPI%20SEE%20MoU%20NEW_18_Nov2013_Sarajevo_0.pdf.

Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, hecho en Kiruna el 15 de mayo de 2013, disponible en https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/EDOCS-2068-v1-ACMMSE08_KIRUNA_2013_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_signedAppendices_Original_130510.PDF?sequence=6&isAllowed=y.

Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea por el que se crea un marco para la participación de la República de Corea en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, hecho en Seoul el 23 de mayo de 2014, Unión Europea-Korea, publicado en *D.O.U.E.* L 166, de 5.6.2014 (original inglés y coreano).

Acta¹⁷⁶⁸ de la XX Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos del Mercosur y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014, disponible en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_multi_ficha.php?id=2486.

Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, hecha en Washington el 15 de junio de 2015, U.N.T.S. núm. 54318, entrada en vigor 1.11.2017.

3.3. Tratados Bilaterales¹⁷⁶⁹

Tratado de amistad y no agresión entre España y Portugal de 17 de marzo de 1939, [con Protocolos Adicionales de 1940, 1948 y 1970], *B.O.E. (Gazeta de Madrid)* núm. 83, de 24.3.1939.

Agreement between the Republic of China and the United States of America concerning the United States relief assistance to the Chinese people (with Exchange of Notes), firmado en Nanking el 27 de octubre de 1947, U.N.T.S. vol. 178, entrada en vigor 27.10.1947.

Agreement providing for emergency assistance to Haiti in connection with hurricane disaster, Estados Unidos-Haití, Canje de notas hecho en Puerto Príncipe del 22 de marzo al 1 de abril de 1955, entrada en vigor el 1.4.1955, operativo desde el 15.10.1954, 6 UST 855; T.I.A.S. 3232; U.N.T.S. vol. 261.

Exchange of Notes Constituting an Agreement between the United States of America and the Republic of Korea relating to Duty-free Entry and Exemption from Internal Taxation of Relief and Equipment, hecho entre el 22 de abril y el 2 de mayo de 1955, T.I.A.S. vol. 3264, entrada en vigor el 2.5.1955, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I212EN.pdf>.

¹⁷⁶⁸ Pese a constituir un Acta de una reunión es registrada como Convenio multilateral por Argentina, con número de identificación de tratado 2486 y fecha de firma por parte de Argentina el 6.11.2014, *vid.* http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_multi_ficha.php?id=2486.

¹⁷⁶⁹ Entre Estados, entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales entre sí.

Exchange of notes constituting an agreement relating to the establishment of a "rawinsonde" station on Jamaica and another station on Grand Cayman Island, hecho en Washington el 30 de diciembre de 1958, entrada en vigor el 30.12.1958, *U.N.T.S.* vol. 338, núm. 4841.

Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles, hecho en Madrid el 14 de julio de 1959, *B.O.E.* núm. 81, de 4.4.1960 y Décret de publication n° 79-288 du 30 mars 1979, *J.O.R.F.* du 10 avril 1979, p. 824; entrada en vigor el 8.3.1960.

Convenio sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios, firmado en Santiago el 20 de diciembre de 1961, Chile-Argentina, publicado en el *Diario Oficial de Chile* el 5.6.1967, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148808.pdf>.

Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Française sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours luxembourgeois et français, hecho en París el 10 de diciembre de 1962, publicado en *MEMORIAL Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A –Núm. 8, de 9.2.1963 y *J.O.R.F.* du 6 février 1963, p. 1212.

Exchange of notes constituting an agreement for the continued operation of hurricane research stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960, hecho en Washington, el 23 de noviembre y el 12 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 12.12.1966, *U.N.T.S.* vol. 603, núm. 8735.

Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile, firmado en París el 16 de abril de 1970, Francia-Mónaco, *U.N.T.S.* vol. 747, núm. 10721.

Grant Agreement for relief and rehabilitation, hecho en Dhaka el 30 de mayo de 1972, Bangladesh – Estados Unidos de América, entrada en vigor 30.5.1972, *U.N.T.S.*, vol. 898, núm. 1284.

Grant Agreement relating to earthquake relief, hecho en Managua el 15 de enero de 1973, Nicaragua – Estados Unidos de América, entrada en vigor el 15.1.1973, *U.N.T.S.*, vol. 916, 13066.

Accord de coopération en matière économique et technique, firmado en Brazzaville 1 de enero de 1974, Francia-Congo, *U.N.T.S.* vol. 1308, núm. 21825.

Sahel Drought Recovery Program Grant Agreement, hecho en Bamako el 28 de enero de 1974, Mali – Estados Unidos de América, entrada en vigor 28.1.1974, *U.N.T.S.* vol. 1066, núm. 16221.

Grant Agreement for the Sahel recovery and rehabilitation program, hecho en Dakar el 23 de marzo de 1974, Senegal – Estados Unidos de América, entrada en vigor 23.3.1974, *U.N.T.S.* vol. 1066, núm. 16225.

Agreement relating to the provision of assistance to earthquake victims of Italy, Estados Unidos-Italia, Exchange of notes at Rome June 9, 1976; entrada en vigor 9.6.1976., 27 *U.S.T.* 3988; *T.I.A.S.* 8416; 1059 *U.N.T.S.* 73.

Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977, Instrumento de Ratificación publicado en el *B.O.E.* núm. 128, de 30.5.1978.

Convención sobre asistencia mutua en casos de catástrofe o accidente grave, República Federal de Alemania – Luxemburgo, de 2 de marzo de 1978, *U.N.T.S.*, vol. 1320, Núm. 21982.

Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 22 de noviembre de 1978, *U.N.T.S.* vol. 1153, núm. 18177.

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en casos de desastres naturales, hecho en México el 15 de enero de 1980; entrada en vigor provisional el 15.1.1980, y definitiva el 18.3.1981, *U.N.T.S.* vol. 1241 núm. 20171, p. 207. [Sustituido por el Acuerdo de 23 de octubre de 2008].

Convenio de Lisboa de 31 de marzo de 1980, de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles, *B.O.E.* núm. 123, de 22.5.1980.

Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Substancias Nocivas, firmado en la ciudad de México, D.F. el 24 de julio de 1980, publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 18.5.1981.

Memorando de intenciones entre los Estados Unidos y el Canadá sobre la contaminación atmosférica transfronteriza, de 5 de agosto de 1980, disponible en *U.N.T.S.*, vol. 1274, núm. 21009, p. 235.

Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, firmado el 6 de noviembre de 1980, Bélgica – Alemania, *U.N.T.S.* vol. 1387, núm. 23197.

Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, hecho el 21 de abril de 1981, Bélgica – Francia, *U.N.T.S.* vol. 1437, núm. 24347.

Emergency Technical Cooperation Agreement between the PAN American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1982 y en Paramaribo el 3 de enero de 1983, *U.N.T.S.* vol. 1300, núm. 21598.

Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al intercambio de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado, 18 de julio de 1983, Francia – Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *U.N.T.S.* vol. 1352, núm. 22818.

Acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado el 14 de agosto de 1983, México y Estados Unidos de América, en *U.N.T.S.*, vol. 1352, núm. 22805, p. 67, reproducido en *International Legal Materials*, vol. 22, núm. 5 (septiembre de 1983), p. 1025.

Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, hecho el 14 de noviembre de 1984, Bélgica – Países Bajos, *U.N.T.S.* vol. 1526, núm. 26466.

Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 16 de mayo de 1985, Dinamarca-República Federal de Alemania, *U.N.T.S.* vol. 1523, núm. 26375.

Acuerdo de cooperación en materia de servicios de rescate en la zona fronteriza entre Finlandia y Noruega, 16 de enero de 1986, *U.N.T.S.* vol. 1440, núm. 24409.

Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste, hecho en Ottawa, el 28 de octubre de 1986, Estados Unidos-Canadá, entrada en vigor 8.11.1986, disponible en <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/canada-united-states-agreement.html>.

Protocolo núm. 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas y Anexo 1 entre la

República Argentina y la República Federativa del Brasil, hecho en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, Argentina-Brasil, disponible en Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República de Argentina, en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=898.

Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, hecho el 14 de enero de 1987, Francia-Suiza, publicado en *Recueil Officiel* 1989 522, núm. registro suizo 0.131.334.9.

Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987, entrada en vigor 28.12.1992, publicado en *B.O.E.* núm. 45, de 22.2.1993.

Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, de 10 de abril de 1987, Guatemala-México, *U.N.T.S.* vol. 1509, núm. 26055.

Agreement on early notification of a nuclear accident and exchange of information concerning the operation and management of nuclear facilities, Dinamarca-Reino Unido, hecho en Copenhague el 19 de noviembre de 1987, *U.N.T.S.* vol. 579, núm. 27561 [Acuerdo sobre la pronta notificación de un accidente nuclear y sobre el intercambio de información relativos a la gestión y mantenimiento de instalaciones nucleares].

Agreement between Italy and United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) on Disaster Prevention in Latin America and in the Caribbean, firmado en Santiago de Chile el 5 de febrero de 1988, Italia-Comisión Económica de NN.UU. para América Latina y Caribe (CEPAL), entrada en vigor 5.2.1988, publicado en *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* de 16.1.1995, Núm. 12 (Suppl. Ordinario núm. 3), disponible en http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-01-16&atto.codiceRedazionale=094A8397&elenco30giorni=false.

Agreement between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands on Mutual Assistance in the Event of Disasters, including Serious Accidents, con Protocolo, Alemania-Holanda, hecho en Bonn el 7 de junio de 1988, entrada en vigor 1.3.1997, *U.N.T.S.* vol. 2022, núm. 34861.

Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades,

firmado *ad referendum* en Madrid el 3 de junio de 1988, entrada en vigor 1.9.1992, *B.O.E.* núm. 181, de 30.7.1981, *U.N.T.S.* vol. 1689, núm. 29123.

Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany on mutual assistance in the event of a major disasters and serious accidents, hecho en Salzburgo el 23 de diciembre de 1988, Austria-Alemania, entrada en vigor el 1.10.1992, *U.N.T.S.* vol. 1696, núm. 29224, publicado en *Diario Oficial de Austria [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich]* núm. 168, de 6.8.1992, pp. 1963-1966, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC132511/>.

Acuerdo entre la República de Austria y la República Italiana a fin de facilitar los vuelos de ambulancias aéreas en las regiones fronterizas para el transporte de emergencia de personas heridas o gravemente enfermas, de 21 de febrero de 1989, Austria-Italia, *U.N.T.S.* vol. 1646, Núm. 28267.

Acuerdo sobre notificación temprana de accidentes nucleares e intercambio de información relativa al funcionamiento y gestión de instalaciones nucleares (con su protocolo), hecho el 10 de abril de 1990, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, *U.N.T.S.* vol. 1640, núm. 28196.

Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, de 26 de septiembre de 1990, *U.N.T.S.* vol. 1706, núm. 29504.

Agreement between the Government of Australia and the Government of the Islamic Republic of Pakistan on Development Co-operation, hecho en Islamabad el 13 de julio de 1991, entrada en vigor 13.7.1991, *Australian Treaty Series* núm. 35 (1991); *U.N.T.S.* vol. 1661 p. 393.

Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992, España-Portugal, entrada en vigor el 2 de julio de 1993; publicado en España en el *B.O.E.* núm. 175, de 23.7.1993 y en Portugal en el *Diário Da República* n.º 29, Série I-A, de 18.12.1992.

Protocolo Adicional al Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil de 2 de marzo de 1992, hecho el 29 de enero de 1993, no consta en la Base de Tratados del MAEC¹⁷⁷⁰.

¹⁷⁷⁰ Tras una investigación documental realizada entre el M.A.E.C. y la Dirección General de Protección Civil, en el fondo documental de ésta última consta un documento que originariamente surgió

Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, de 16 de septiembre de 1992, Francia-Italia, U.N.T.S., vol. 1962, núm. 33532.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on mutual assistance in case of natural disasters and big accidents, hecho en Moscú el 16 de diciembre de 1992, Rusia-Alemania, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC065500, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC065500/>.

Agreement between the Republic of Hungary and the Republic of Austria on the facilitation of the ambulance, search and rescue flight operations, firmado en Budapest el 23 de junio de 1993, el intercambio de notas sobre la aprobación se realizó el 8 de agosto de 1995, Austria-Hungría, entrada en vigor 1.11.1995, Decreto del Gobierno núm. 59/1997 (IV.18) sobre la entrada en vigor del acuerdo, disponible en https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700059.KOR (sólo en húngaro); referencia en <https://ais-en.hungarocontrol.hu/aip/2017-06-22/2017-06-22-AIRAC/html/eAIP/LH-GEN-1.6-en-HU.html>.

Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica, de 29 de junio de 1993, República de Corea-Polonia, U.N.T.S. vol. 1847, núm. 31455.

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para la prevención de desastres tecnológicos y naturales y la eliminación de sus efectos, de 25 de agosto de 1993.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Kazakhstan on cooperation to prevent industrial accidents, calamities and natural disasters, hecho en Moscú el 28 de marzo de 1994, Rusia-Kazajistán, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC078448, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC078448/>.

Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de medio ambiente, hecho en Madrid, el 11 de abril de 1994, B.O.E. núm. 298, de 14.12.1994, entrada en vigor 28.9.1994.

como Acta de la primera reunión de la Comisión Mixta Hispano-portuguesa en materia de protección civil celebrada el 29.01.1993. Ésta fue propuesta como Protocolo, sin embargo, sólo fue homologado por parte del Gobierno portugués, no siendo así por la autoridad española; por tanto, dicho Protocolo no entró en vigor, sin embargo, según la D.G.P.C. se viene aplicando de manera tácita por ambos países.

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para evitar desastres y para prevenir sus consecuencias [Agreement by and between the Government of the Finnish Republic and the Government of the Russian Federation about Cooperation to Avert Disasters and to Prevent Their Consequences], hecho en Helsinki el 9 de agosto de 1994, Finlandia-Rusia, disponible en:

<http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148838.pdf>.

Agreement between the Republic of Austria and the Principality of Liechtenstein on mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 23 de septiembre de 1994, Austria-Liechtenstein, entrada en vigor 1.1.1996, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 758, de 21.11.1995.

Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine, hecho en Roma el 2 de mayo de 1995, Suiza-Italia, entrada en vigor 26.5.1998, publicado en *Recueil Officiel* 2000 1796, núm. registro suizo 0.131.345.4, disponible en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000868/index.html>.

Agreement of Joint Control of Forest Fire Between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Russian Federation, firmado en Moscú el 26 de junio de 1995, Rusia-China, entrada en vigor 26.6.1995, recopilado en *Base de datos FAOLEX* núm. registro LEX-FAOC030405, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC030405/>.

Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents, hecho el 26 de junio de 1995, Estonia – Finlandia, U.N.T.S. vol. 1949, Núm. 33393.

Agreement between the Republic of Austria and Hungary on mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 26 de abril de 1996, Austria-Hungría, entrada en vigor el 1.7.1998, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 76, de 15.5.1998.

Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Slovenia on the cooperation of prevention and mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 28 de junio de 1996, Austria-Eslovenia,

entrada en vigor 1.7.1998, publicado en Diario Oficial de Austria [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich] núm. 87, de 3.6.1998.

Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, de 16 de julio de 1996, U.N.T.S. vol. 2262, núm. 40312.

Agreement regarding cooperation to facilitate the provision of assistance, firmado en Minsk el 18 de julio de 1996, Estados Unidos-Belarus, entrada en vigor provisional 18.7.1996 y definitiva el 21.12.2001, publicado en T.I.A.S.

Contract between the Republic of Austria and the Slovak Republic on the cooperation and mutual assistance in case of disasters, firmado el 11 de junio de 1997, Austria-Eslovaquia, entrada en vigor 1.11.1998, publicado en Diario Oficial de Austria [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich] núm. 155, de 2.10.1998.

Agreement between the Government of Barbados and the Caribbean Disaster Emergency Response Agency for the Provision of Headquarters for CDERA, hecho en Bridgetown el 12 de noviembre de 1997, publicado en L.R.O. 1998, disponible en <http://oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Disaster%26StateEmergency/Barbados/Caribbean%20Disaster%20Emergency%20Response%20Agency.pdf>.

Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, hecho en Santiago (República de Chile), el 8 de agosto de 1997, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148805.pdf>.

Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines, firmado en Manila el 10 de febrero de 1998, Estados Unidos-Filipinas, entrada en vigor 1.6.1999, T.I.A.S. vol. 12931, disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/107852.pdf>.

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile, firmado en París el 25 de mayo de 1998, disponible en: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I392FR.pdf>.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on liability for the nuclear damage, hecho en Bonn el 8 de junio de 1998, Rusia-Alemania, publicado en *БЮЛЛЕТЕНЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ* (Boletín De Los Tratados Internacionales) 11.98, Núm. 11, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC065981/> (original en ruso y alemán).

Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of Burkina Faso regarding Finnish support to the management of bush fires, hecho en octubre de 1998, no publicado en U.N.T.S. (referencia extraída de la base de datos de la F.A.O. sobre acuerdos internacionales en materia de gestión de incendios: <http://www.fao.org/forestry/6713/en/>).

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Philippines regarding the Treatment of Republic of The Philippines Personnel Visiting the United States of America, firmado en Manila el 9 de octubre de 1998, Estados Unidos-Filipinas, entrada en vigor 1.6.1999, T.I.A.S. vol. 12931, disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/107852.pdf>.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Germany on early warning of nuclear disaster and on exchange of information on nuclear plants, hecho en Moscú el 25 de octubre de 1998, Rusia-Alemania, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC065505, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC065505/>.

Northwest Wildland Fire Protection Agreement, aprobado el 12 de noviembre de 1998, Estados Unidos-Canadá, publicado en PUBLIC LAW 105-377-NOV. 12, 1998 112 STAT. 3391, disponible en: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148814.pdf>.

Contract between the Republic of Austria and the Czech Republic on mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 14 de diciembre de 1998, Austria-República Checa, entrada en vigor el 1.11.2000, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 215, de 19.12.2000.

Wildfire Protection Agreement between the Department of the Interior and the Department of Agriculture of the United States of America and the Secretariat of Environment, Natural Resources, and Fisheries of the United Mexican States for the Common Border, firmado en Ciudad de México el 4 de junio de 1999, Estados Unidos-México, disponible en:

<http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-148820.pdf>.

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la fédération de Russie, sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence, firmado en Moscú el 18 de octubre de 1999, J.O.R.F. de 15 de abril de 2001, p. 5909, entrada en vigor 1.12.2000.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Greece on cooperation in the sphere of prevention and mitigation of emergency situations, hecho en Atenas el 21 de febrero de 2000, Grecia-Rusia, entrada en vigor el 19.5.2002, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC064829, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC064829/>.

Agreement between the Republic of Austria and the Swiss Confederation on mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 22 de marzo de 2000, Austria-Suiza, entrada en vigor 1.3.2002, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 29, de 19.2.2002.

Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, hecho «ad referendum» en Madrid el 14 de junio de 2000, entrada en vigor 30.6.2001; B.O.E. núm. 153, de 27.6.2001, U.N.T.S. vol. 2153, núm. 37586.

International Agreement between the US Department of the Interior, Bureau of Land Management, US Department of Agriculture, Forest Service for the National Multi-Agency Coordination Group for and on behalf of the Government of the United States of America and the Secretary of the Department of Natural Resources and Environment for itself and as agent of the Crown in the right of each Australian State and Territory and the Crown in the right of New Zealand, [to facilitate mutual assistance in wild land firefighting], de 1 de agosto de 2000, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos de América, Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC030428, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC030428/>.

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, de 6 de abril de 2000.

Agreement between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the resettlement of displaced persons, as well as rehabilitation and peacebuilding in both countries, hecho en Algiers el 12 de diciembre de 2000, Etiopía-Eritrea, entrada en vigor 12.12.2000, publicado en U.N.T.S. vol. 2138, núm. 37274.

Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001, B.O.E. núm. 159, de 4.6.2003, entrada en vigor el 1.3.2003.

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, de 19 de julio de 2002.

Wildfire Arrangement between the Department of the Interior and the Department of Agriculture of the United States of America and the National Rural Fire Authority of New Zealand, firmado en Wellington y Washington D.C. el 5, 8 y 20 de agosto de 2002, Estados Unidos-Nueva Zelanda, entrada en vigor 20.8.2002, recopilado en Base de datos FAOLEX núm. registro LEX-FAOC030414, disponible en <https://www.nifc.gov/nicc/logistics/International%20Agreements/New%20Zealand%20Support.pdf>.

Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement du Burkina Faso sur l'assistance finlandaise au projet Gestion des feux en milieu rural au Burkina Faso, hecho en Helsinki el 18 de abril de 2002, entrada en vigor el 18.5.2002; U.N.T.S. vol. 2196, núm. I-38910 [texto no publicado de acuerdo con el artículo 12(2) del Reglamento de la Asamblea General para dar efecto al artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas].

Protocolo Adicional sobre ayuda mutua en caso de incendios forestales en zonas fronterizas, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia mutua en materia de protección civil hecho en Évora el 9 marzo 1992, firmado en Figueira da Foz el 8 de noviembre de 2003, España-Portugal, entrada en vigor 21.7.2004, B.O.E. núm. 34, de 7.2.2018.

Agreement between the Republic of Austria and the Hashemite Kingdom of Jordan on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents, hecho el 13 de marzo de 2004, Austria-Jordania, entrada en vigor 1.5.2005, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 119, de 12.7.2005, disponible en

http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/files/BGBLA_2005_III_119.pdf.

Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Croatia on mutual assistance in case of disasters or serious accidents, firmado el 17 de septiembre de 2004, Austria-Croacia, entrada en vigor 1.8.2006, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 131, de 31.7.2006.

Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Hungary on co-operation and mutual assistance in the event of disasters and other large-scale accidents, 21 de agosto de 2004.

Memorandum of Understanding between Lebanon and Spain for the Lebanon Oil Spill Cleanup ratified by Decree No. 1567 of 2009, hecho el 18 de octubre de 2007, publicado en *Official Gazette* núm. 14, 26.3.2009, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC088481/>.

Agreement on economic and technical cooperation, firmado en Bujumbura el 12 de diciembre de 2007, Estados Unidos-Burundi, entrada en vigor 12.12.2007, *T.I.A.S.* vol. 7-1212.

Accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au transport de colis de déchets radioactifs provenant du retraitement de combustibles irradiés, firmadas en París el 20 y 28 de octubre de 2008, *J.O.R.F.* núm. 297, 21.12.2008, p. 19620.

Agreement on Development Cooperation between Italy and Albania covering technical and financial cooperation, humanitarian and emergency assistance, de 2 de diciembre de 2008.

Agreement on emergency management cooperation, with annex, firmado en Washington el 12 de diciembre de 2008, Estados Unidos-Canadá, entrada en vigor 7.7.2009, *T.I.A.S.* vol. 9-707.

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación en la administración de emergencias en casos de desastres naturales y accidentes, hecho en Puerto Vallarta el 23 de octubre de 2008, EE.UU.-México, disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/161801.pdf>.

Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa en el ámbito de las Situaciones de Emergencia y de Protección y

Seguridad Civiles, hecho en Madrid el 28 de abril de 2009, entrada en vigor 25.8.2012, *B.O.E.* núm. 219, de 11.9.2012.

Agreement between the government of the Republic of Austria and the government of the Kingdom of Morocco on the cooperation in the field of civil protection, firmado el 9 de noviembre de 2009, Austria-Marruecos, entrada en vigor 1.10.2010, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 90, de 31.5.2011.

Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en caso de desastres o accidentes graves, hecho en Viena, el 27 de enero de 2010, entrada en vigor 1.7.2011, *U.N.T.S.* vol. 48807 (textos originales en alemán y albanés).

Agreement on Cooperation between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Italian Republic in the fields of Environmental Protection and Sustainable Development, hecho en Roma el 8 de mayo de 2012, Turkia-Italia, recopilado en *Base de datos FAOLEX* núm. registro LEX-FAOC151208, disponible en <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC151208/>.

Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Moldova on mutual assistance in case of natural or technological disasters and cooperation with respect to their prevention, firmado el 8 de octubre de 2012, Austria-Moldovia, entrada en vigor 1.10.2013, publicado en Diario Oficial de Austria [*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*] núm. 226, de 13.8.2013.

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Philippines on Enhanced Defense Cooperation, firmado en Quezon City el 28 de abril de 2014, Estados Unidos-Filipinas, entrada en vigor 25.6.2014, *T.I.A.S.* vol. 14-625, disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/244799.pdf>.

Bilateral Agreement between the Republic of Austria and the Russian Federation on the cooperation in the field of prevention of natural disasters and serious accidents and removal of their consequences, firmado el 24 de junio de 2014, referencia en http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/start.aspx.

Convenio entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania sobre cooperación en materia de seguridad, hecho ad referendum en Madrid el 26 de mayo de 2015, entrada en vigor el 31.5.2018, *B.O.E.* núm. 108, de 4.5.2018.

Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación en materia de defensa, hecho en Bayona el 22 de junio de 2015, entrada en vigor el 29.6.2017, B.O.E. núm. 292, de 1.12.2017.

Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa sobre el traslado de cadáveres por vía terrestre, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 21.2.2017, B.O.E. núm. 59, de 10.3.2017.

Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo al empleo de medios aéreos de extinción en caso de asistencia mutua por incendios forestales, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, B.O.E. núm. 60, de 11.3.2017.

Acuerdo Administrativo entre el Ministro del Interior del Reino de España (Dirección General de Protección Civil y Emergencias) y el Ministro del Interior de la República Francesa (Dirección General de Seguridad Civil y Gestión de Crisis) sobre asistencia y ayuda de emergencia en zonas fronterizas, hecho en Málaga el 20 de febrero de 2017, entrada en vigor 20.2.2017, B.O.E. núm. 61, de 13.3.2017.

3.4. Otros instrumentos internacionales (MOU, ...) ¹⁷⁷¹

Memorandum of understanding relating to the provision of advisory technical assistance to Iran in organizing its civil emergency preparedness capability, Estados Unidos-Irán, firmado el 26 de enero de 1977; entrada en vigor 26.1.1977, disponible en 30 UST 4354; T.I.A.S. 9461.

Memorandum of Understanding between the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Cooperation in Natural and Man-Made Technological Emergency Prevention and Response, firmado en Moscú el 16 de julio de 1996, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I493EN.pdf>.

Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España, de 25 de septiembre de 1997.

¹⁷⁷¹ Actualmente no existe una práctica general y aceptada que considere este tipo de acuerdos denominados *Memoranda of Understanding* o *Memorandum of Understanding* (MoU) como tratados internacionales, es decir, acuerdos entre sujetos de derecho internacional y a los que se aplica éste, bajo las normas del *Convenio de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados*. Es por ello que se ha preferido agruparlos en esta categoría autónoma.

Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, de 1997.

Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Ghana and the Government of the Province of British Columbia, Ghana y Columbia Británica (Canadá), firmado en junio de 1999.

Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Bulgaria sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, de 24 de enero de 2000.

Protocol of Intentions between the Federal Emergency Management Agency and the Ministry of Defense of the Republic of Poland on cooperation in natural and man-made technological emergency prevention and response, firmado en Varsovia el 9 de mayo de 2000, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I492EN.pdf>.

Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Ucrania sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, de 5 de junio de 2000.

International Emergency Management Assistance Memorandum of Understanding between United States and Canada, de 18 de julio de 2000.

Protocol of Intentions between the Government of the United States of America and the Republic of the Philippines Concerning Cooperation and Disaster Prevention and Management, hecho en Washington el 20 de noviembre de 2001, disponible en www.fema.gov.

Memorandum of Understanding between the China Earthquake Administration and the Italian Civil Protection Department on Cooperation in the field of Seismic Risk Mitigation and Emergency Management, de 21 de abril de 2006.

Memorandum of Understanding between the Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and the Ministry of Civil Defence, Emergencies and Disaster Relief of the Russian Federation on the cooperation in the field of prevention of natural disasters and serious accidents and removal of their consequences, firmado el 18 de mayo de 2006.

Administrative agreement between Italy and France on Transboundary cooperation in mountainous areas in situations of emergency, de 19 de marzo de 2007.

Memorandum of Understanding between Italy and Venezuela on bilateral cooperation in civil protection issues, de 21 de marzo de 2007.

Memorandum of Understanding between the General Secretariat of the League of Arab States and the United Nations International Strategy for Disaster Reduction, de 26 de agosto de 2008.

Pacto de Ayuda Mutua y Protocolos de Actuación Conjunta, hecho en Oporto el 25 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.ariem112.eu/Contenido/PACTOS%20DE%20AYUDA%20MUTUA.pdf>.

Protocol Between the United States of America and the Russian Federation Amending the Memorandum of Understanding of July 16, 1996, firmado en Moscú el 6 de junio de 2007; disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/176728.pdf>.

Carta de Adhesión a la Campaña Mundial de Reducción de Desastres 2010-2011 Federación Argentina de Municipios (FAM), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y UNISDR, firmada en Buenos Aires el 13 de octubre de 2010, disponible en http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9842.

Administrative Arrangement between the U.S. Department of Homeland Security, Federal Emergency Management Agency and the Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection of the European Commission, hecho en Bruselas el 16 de noviembre de 2011, disponible en http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/administrative_arrangement_us-fema.pdf.

Memorandum of Understanding between the Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina on enhancing bilateral cooperation in case of natural and man-made disasters, firmado en Viena el 12 de junio de 2015, disponible en http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/files/Memorandum_Bosnien_und_Herzegowina.pdf.

Memorandum of Understanding between the Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and the China Earthquake Administration of the People's Republic of China on enhancing bilateral cooperation in case of natural disasters, hecho en Viena el 20 de mayo de 2016, disponible en

http://www.bmi.gv.at/204_english/international_crisis/files/20160520_Katastrophenhilfe_MoU_China.pdf.

ASEAN-EU Plan of Action (2018-2022), disponible en <http://asean.org/storage/2017/08/ASEAN-EU-POA-2018-2022-Final.pdf>.

4. LEGISLACIÓN NACIONAL

4.1. ESPAÑA

Reglamento para la formación, servicio y permanente conservación de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardias de Corps, de 20 de febrero de 1797 (reproducido en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*, Cuadernos de Estrategia núm. 165, edita: Ministerio de Defensa, 2014, p. 10).

Constitución Española, B.O.E. núm. 311, de 29/12/1978 (y posteriores reformas de 27 de agosto de 1992 y de 27 de septiembre de 2011).

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, *por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar*, B.O.E. núm. 165, de 10.7.1980.

Ley 2/1985, de 21 de enero, *sobre protección civil*, B.O.E. núm. 22, de 25.1.1985.

Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, *por el que se aprueba la norma básica de protección civil*, B.O.E. núm. 105, de 1.5.1992.

Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, *por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, B.O.E. núm. 172, de 20.7.1999 (derogado por el R.D. 840/2015).

Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, *por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres*, B.O.E. núm. 156, de 30.6.2000.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, *de la Defensa Nacional*, B.O.E. núm. 276, de 18.11.2005.

Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, *por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME)*, B.O.E. núm. 17, de 20.1.2006.

Real Decreto 285/2006, de 10 de marzo, *por el que se modifica el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres*, B.O.E. núm. 70, de 3.3.2006.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, *de Responsabilidad Medioambiental*, B.O.E. núm. 255, de 24.10.2007.

Real Decreto-ley 12/2009, de 13 de agosto, *por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas*, B.O.E. núm. 197, de 15.8.2009.

Ley 3/2010, de 10 de marzo, *por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas*, B.O.E. núm. 61, de 11.3.2010.

Orden PRE/2910/2010, de 12 de noviembre, *por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros sobre las medidas contempladas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por el temporal acaecido en la Península durante los primeros días de noviembre de 2010*, B.O.E. núm. 275, de 13.11.2010.

Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia*, B.O.E. núm. 115, de 14.5.2011.

Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, *por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas*, B.O.E. núm. 217, de 8.9.2012.

Resolución de 20 de septiembre de 2012, del Congreso de los Diputados, *por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas*, B.O.E. núm. 234, de 28.9.2012.

Ley 14/2012, de 26 de diciembre, *por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas*, B.O.E. núm. 311, de 27.12.2012 (con corrección de errores B.O.E. núm. 19, de 22.1.2013).

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, *de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, B.O.E. núm. 288, de 28.11.2014.

Ley 17/2015, de 9 de julio, *del Sistema Nacional de Protección Civil*, B.O.E. núm. 164, de 10.7.2015.

Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, *por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*, B.O.E. núm. 251, de 20.10.2015.

Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, *por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, B.O.E. núm. 309, de 21.12.2017.

4.2. FRANCIA

LOI n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, *J.O.R.F.*, du 7 avril 1955, pp. 3479-3480

Code des assurances (version consolidée au 1 avril 2018), disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073984>.

Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *J.O.R.F.* n° 125, du 31 mai 1997, p. 8415.

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, *J.O.R.F.* n° 190, du 17 août 2004 [texte modifié par : Ordonnance n° 2005-432 du 6 mai 2005 (*J.O.R.F.* n° 105 du 7 mai 2005) ; Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 (*J.O.R.F.* n° 302 du 30 décembre 2010) ; Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 (*J.O.R.F.* n° 167 du 21 juillet 2011) ; Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 (*J.O.R.F.* n° 62 du 13 mars 2012)].

Code de la défense, (version consolidée au 1 mars 2018), disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307>.

Code de la sécurité intérieure (version consolidée au 30 mars 2018), disponible en

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20120618>.

Code du service national (version consolidée au 1 janvier 2018), disponible en

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071335>.

Code général des collectivités territoriales (version consolidée au 16 avril 2018), disponible en

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.

4.3. OTROS ESTADOS¹⁷⁷²

Carta Costituzionale e Codice del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme di Rodi e di Malta, Promulgati il 27 giugno 1961 riformati dal Capitolo Generale Straordinario del 28-30 aprile 1997 [*Carta Constitucional y Código de la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta*, promulgada el 27 de junio de 1961 y reformada por el Capítulo General Extraordinario del 28-30 de abril de 1997]; publicada en el Boletín Oficial del 12 de enero de 1998, texto auténtico en lengua italiana.

Decreto Legislativo núm. 498 de fecha 8 de abril de 1976, de El Salvador, *Ley de Defensa Civil*, publicado en el Diario Oficial Núm. 74, Tomo 251, de fecha 23.4.1976, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/341ES.pdf>.

U.S. Code, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por *An Act To amend the Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes* (Public Law 100–707, de 23 de noviembre de 1988), Estados Unidos, disponible en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-102/pdf/STATUTE-102-Pg4689.pdf>.

Decreto núm. 919 del 1 de mayo de 1989, de Colombia, *Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dicten otras disposiciones*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/622ES.pdf>.

¹⁷⁷² Se indicarán las normas en el idioma oficial del Estado al que pertenezcan. Cuando sea distinto al español se realizará una traducción no oficial entre corchetes «[...]». En algunos casos se redactan en inglés por ser éste el idioma de la fuente de la que se han podido extraer las referencias legales.

Law of Ukraine *On Status and Social Protection of Population Suffered from Chernobyl Catastrophe*, of 28.2.1991 № 796-XII, disponible en <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/en/796-12>.

Decreto núm. 9-90-E, de 1 de octubre de 1993, de Honduras, *Ley de Contingencias Nacionales*, Publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* Núm. 27237, del 31 de diciembre de 1993, disponible en: [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_de_Contingencias_Nacionales\(D%209-90\).pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_de_Contingencias_Nacionales(D%209-90).pdf).

Fiji *National Disaster Management Plan*, enero 1995, disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FIJI%20National%20Disaster%20Management%20Plan.pdf>.

Law of Ukraine *on General Principles of Further Operation and Decommissioning of Chernobyl NPS and Transformation of Ruined Fourth Power Unit of This NPS into Ecologically Safe System*, of 11.12.1998 № 309-XIV, disponible en <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/en/309-14>.

Decreto 350 de 1999 (febrero 25), de Colombia, *por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999*, Diario Oficial Núm. 43512, del 26 de febrero de 1999, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/875ES.pdf>.

Ley Núm. 211 del 2 de agosto de 1999, *Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico*, disponible en: <http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2015-2016/PresupuestosAgencias/suppdocs/baselegal/021/021.pdf>.

Ley núm. 337, de 8 de marzo de 2000, de Nicaragua, *Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/97ES.pdf>.

Ley General de Protección Civil, de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2000.

Ley núm. 2140, del 25 de octubre de 2000, de Bolivia, *Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Bolivia%20-%20Ley%20N%C2%BA%202140%20del%2025%20de%20octubre%20de%202000.pdf>.

Ley núm. 147-02, de República Dominicana, *sobre Gestión de Riesgos*, de 22 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/750ES.pdf>.

Ley núm. 2615/05, de 10 de junio de 2005, de Paraguay, *que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (S.E.N.)*, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/613ES.pdf>.

Decreto núm. 777, de El Salvador, *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*, de 18 de agosto de 2005, Publicada en D.O. núm. 160, de 31.8.2005, disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Leyes/11.LPCPMD.pdf>.

Ley núm. 8488, de Costa Rica, *Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*, de 27 de octubre de 2005, Publicada en *La Gaceta* núm. 8, de 11 de enero de 2006, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/21404_14346nuevalevemergencias1.pdf.

Propuesta introducida en el Senado de la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* introducida mediante la *Bill To amend the Homeland Security Act of 2002 to establish the United States Emergency Management Authority, and for other purposes*, Estados Unidos, disponible en: <https://www.congress.gov/109/bills/s3721/BILLS-109s3721rs.pdf>.

Law of Ukraine on the State Program of Elimination of the Chernobyl Catastrophe Consequences for 2006 – 2010, of 14.03.2006 № 3522-IV, disponible en <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/en/3522-15>.

U.S. Code, Título 6, Cap. 1, Sec. 311, tras la reforma introducida por la *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* (Public Law 109-295, de 4 de octubre de 2006, Sec. 602, (4)).

Law of the Republic of Indonesia number 24 of 2007, *concerning Disaster Management*, publicada en *State Gazette of the Republic of Indonesia*, núm. 66 de 2007, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/10841_indonesialaw242007concerningdisaste.pdf.

Undang-Undang Tentang Penanggulangan Bencana [Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management], 26 January 2008, disponible en http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Indonesia_2007_Law%20concerning%20disaster%20management.pdf.

Government Regulation of Republic of Indonesia Number 23 of 2008 Concerning Participation of International Institutions and Foreign Non Governmental Institutions in Disaster Management, 28 de febrero de 2008.

Decreto ejecutivo Núm. 320, de 8 de agosto de 2008, *que reglamenta el Decreto Ley Núm. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones*, Panamá, D.O. de 13.8.2008, disponible en http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Panama_2008_Decreto%20ejecutivo%20No.%20320.pdf.

Ley Núm. 18.621, de 25 de octubre de 2009, de Uruguay, *Sistema Nacional de Emergencias*, Publicada D.O. 17 nov/009 núm. 27858, disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9747899.htm>.

Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, de Venezuela, Gaceta Oficial núm. 39.095, del 9 de enero de 2009, disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Venezuela-ley_G.I.R.S.T.pdf.

Law of Ukraine on the National Program for Putting out of Operation the Chernobyl Atomic Energy Station and Transforming the Object “Ukryttia” (Shelter) into an Environmentally Safe System, of 15.01.2009 № 886-VI, disponible en <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/en/886-17>.

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) [Regulations of 15 October 2009 on the Entry of Foreign Nationals into the Kingdom of Norway and their Stay in the Realm (Immigration Regulations)], Noruega, disponible en http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Norway_2010_Migration%20regulation.pdf.

Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, Republic Act No. 10121, An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds therefor and for other purposes, publicada en *Official Gazette*, de 27 mayo 2010, disponible en: <http://www.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>.

Rescue Act 379/2011, de 29 de abril de 2011, Finlandia, disponible en http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Finland_2011_Rescue%20Act.pdf.

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley núm. 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), de 26

de mayo de 2011, Perú, disponible en [http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Peru_2011_Regulation%20approving%20Law%2029664%20creating%20a%20National%20Disaster%20Risk%20Management%20System%20\(SINAGERD\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Peru_2011_Regulation%20approving%20Law%2029664%20creating%20a%20National%20Disaster%20Risk%20Management%20System%20(SINAGERD).pdf).

Ley núm. 1523 de 24 de abril de 2012, de Colombia, *por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 48411, de 24.4.2012, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/1057ES.pdf>.

Ley General de Protección Civil, de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6.6.2012, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf.

Proyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, de Ecuador, Asamblea Nacional República del Ecuador, 2012, disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Ecuador%20Iniciativa_del_Proyecto_11.pdf.

Disaster Risk Management Act, 2012, Act No. 10, 2012, Namibia, D.O. núm. 5029, de 3.9.2012.

Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, de 7 de noviembre de 2012, publicado en D.O. de 8.11.2012, disponible en <http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/LINEAMIENTOS%20generales%20para%20la%20expedici%C3%B3n%20de%20visas%20que%20emiten%20las%20secretar%C3%ADas%20de%20Gobernaci%C3%B3n%20y%20de%20Relaciones%20Exteriores.pdf>.

Disaster Management Act of Buthan, de 27 de febrero de 2013, Bután, disponible en <http://www.ifrc.org/PageFiles/100077/Disaster%20Act%20Final.pdf>.

Decreto Núm. 11.632, de 12 de agosto de 2013, de Paraguay, *por el cual se reglamenta la Ley No 2615/05 "que crea la Secretaria de Emergencia Nacional (S.E.N.)"*, disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Paraguay-%20Decreto%2011632%20reglamentario%20de%20la%20SEN_6bisxnm b.pdf.

Reglamento de la Ley General de Protección Civil [que desarrolla la Ley General de Protección Civil de 2012], México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13.5.2014, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPC_091215.pdf.

Decreto Núm. 3713, de 30 de junio de 2015, de Paraguay, *por el cual se amplía y modifica parcialmente el Decreto n° 11.632/2013 "que establece la reglamentación de la Ley n° 2615/05 'que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)'"*, disponible en: http://www.sen.gov.py/archivos/documentos/Decreto%203713%20-%20Amplia%20y%20modifica%20parcialmente%20el%20Decreto%2011632%20-%2030-06-2015_8gh1zvte.pdf.

5. DECISIONES JUDICIALES Y ARBITRALES

5.1. Corte Permanente de Justicia Internacional

Affaire Lotus, arrêt n°. 9, *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Série A, n° 10, 7 de septiembre de 1927.

C.P.J.I., *Advisory Opinion 3 March 1928 on Jurisdiction of the Courts of Danzig*, Series B, n° 15.

5.2. Corte Internacional de Justicia

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1949.

Affaire du Détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949.

North Sea Continental Shelf, *Judgment*, I.C.J. Reports 1969.

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, *Judgment*, I.C.J. Reports 1970.

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971.

Nuclear Test Cases (Australia v. France & New Zealand v. France), I.C.J. Reports 1974.

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, *Judgment*, I.C.J. Reports 1980.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), I.C.J. Reports 1986.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996

Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un état dans un conflit armé, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996.

Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros, Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997.

Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998.

Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif 9 juillet 2004, I.C.J. Recueil 2004.

Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), I.C.J. Reports 2005.

Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt du 20 avril 2010, C.I.J. Recueil 2010.

Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica), arrêt du 16 décembre 2015, C.I.J. Recueil 2015.

Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica), Arrêt du 2 février 2018.

5.3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia *López Ostra v. Spain*, de 9 de diciembre de 1994, asunto 16798/90.

Sentencia *Balmer-Schafroth and others v. Switzerland*, de 26 de agosto de 1997, asunto 22110/93.

Sentencia *Guerra and others v. Italy*, de 19 de febrero de 1998, asunto 116/1996/735/932.

Sentencia *L.C.B. v. United Kingdom*, de 9 de junio de 1998, asunto 23413/94.

Sentencia *Athanassoglou and others v. Switzerland*, de 6 de abril de 2000, asunto 27644/95.

Sentencia *Hatton and others v. United Kingdom*, de 8 de julio de 2003, asunto 36022/97.

Sentencia *Öneryildiz v. Turkey*, de 30 de noviembre de 2004, asunto 48939/99.

Sentencia *Fadaieva v. Russia*, de 9 de julio de 2005, asunto 55723/00.

Sentencia *Okyay and others v. Turkey*, de 12 de julio de 2005, asunto 36220/97.

Sentencia *Mamere v. France*, de 7 de julio de 2007, asunto 12697/03.

Sentencia *Giacomelli v. Italy*, de 26 de marzo de 2007, asunto 59909/00.

Decisión *Budayeva and Others v. Russia*, de 5 de abril de 2007, demandas núms. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

Sentencia *Budayeva and Others v. Russia*, de 29 de septiembre de 2008, asuntos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

Sentencia *Tatar v. Romania*, de 6 de julio de 2009, asunto 67021/01.

Sentencia *A.S.B.L v. Belgium*, de 24 de mayo de 2009, asunto 49230/07.

Sentencia *Mongouras v. Spain*, 28 September 2010, asunto 12050/04.

Sentencia *Grimkovskaya v. Ukraine*, de 21 de julio de 2011, asunto 38182/03.

Sentencia *Dubetska and others v. Ukraine*, de 10 de mayo de 2011, asunto 30499/03.

Sentencia *Di Sarno and others v. Italy*, de 10 de marzo de 2012, asunto 30765/08.

Sentencia *Flamenbaum et autres c. France*, de 13 de diciembre de 2012, asunto 3675/04 y 23264/04.

5.4. Decisiones arbitrales

Island of Palmas case (Netherlands v. USA), 4 de abril de 1928, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, pp. 829-871.

Fonderie de Trail (Trail Smelter), 16 de abril de 1938, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905.

Lac Lanoux, 16 de noviembre de 1957, NACIONES UNIDAS, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 281.

Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic, 19 de enero de 1977, reproducido en *Journal du Droit international*, vol. 104 (1977), pp. 350-389, y en *I.L.M.* vol. 17, núm. 1 (1978), pp. 1-37.

6. OTROS DOCUMENTOS CITADOS¹⁷⁷³

Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, Final Draft, Consulta mundial de la Iniciativa Nansen para desplazamientos transfronterizos a causa de catástrofes, 6 de octubre de 2015, Ginebra, disponible en <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda-Final-Draft.pdf>.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe sobre Myanmar, Motivos de preocupación en materia de derechos humanos un mes después del ciclón Nargis, 5 de junio de 2008, ASA 16/013/2008, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/52000/ASA160132008spa.pdf>.

AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *Sierra Leona: Deficiencias en vivienda y medio ambiente tras las avalanchas de lodo*, Noticia, 17.8.2017, en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/sierra-leona-deficiencias-en-vivienda-y-medio-ambiente-tras-las-avalanchas-de-lodo/>

ANSEDE, M., «Chernóbil ha costado ya más de 280.000 millones de euros», en *Público*, Recurso electrónico, 27 de abril de 2011 (disponible en <http://www.publico.es/ciencias/chernobil-costado-ya-mas-280.html>).

ASIAN DISASTER REDUCTION CENTER (A.D.R.C.), *Accomplishments, Current Activities and Future Requirements for Disaster Reduction in Malaysia*, Recurso electrónico, disponible en http://www.adrc.asia/countryreport/MYS/MYSeng98/#_Toc454018758.

¹⁷⁷³ Ordenados por orden alfabético del autor, y si no consta, del título.

- BBC, «Germans told to stockpile food and water for civil defence», en *BBC News*, 22 de agosto de 2016.
- BBC, «Ciberataque masivo: ¿quiénes fueron los países e instituciones más afectados por el virus WannaCry?», en *BBC Mundo*, edición en línea, 15.5.2017.
- BELARUS FOREIGN MINISTRY, *CHERNOBYL disaster. Why are the consequences still observed? and Why is the international assistance still critical?*, April 2009 (disponible en: http://chernobyl.undp.org/russian/docs/belarus_23_anniversary.pdf).
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, Núm. 269, 2015.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, Núm. 803, 2015.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN [Ministerio Federal de Interior], *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)*, 24 agosto 2016 (disponible en: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/konzeption-zivile-verteidigung.pdf?__blob=publicationFile).
- C.E.I., *CEI Plan of Action 2014-2016*, disponible en http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Mission%20and%20Objectives/502.001-14_plan_of_action_2014-2016_final.pdf.
- CEPREDENAC, *Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana, MecReg – SICA. PARTE I. Manual para la coordinación de la ayuda y asistencia humanitaria internacional del sistema de la integración centroamericana*, SICA, 2012, p. 18. (disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Mec%20Reg%20SICA%202012.pdf>).
- COLÁS, X., «El nuevo sarcófago de Chernóbil», en *El Mundo*, versión en línea, 26 de abril de 2016 (disponible en: <http://www.elmundo.es/ciencia/2016/04/26/571a6ae5268e3eba728b46a0.html>).
- COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (CAPRADE), *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina*, 2013.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES), *Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres –PNPAD– en el corto y mediano plazo*, Documento 3146, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 20 de

diciembre de 2001, disponible en:
<http://www.ifrc.org/docs/idrl/623ES.pdf>.

Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, Núm. 1 (febrero de 1995), pp. 192-208.

EU strategy on adaptation to climate change, Comisión Europea, 2013, disponible en
<http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=32484>.

JUANES, R. et al., *Coupled Flow and Geomechanical Modeling, and Assessment of Induced Seismicity, at the Castor Underground Gas Storage Project*, Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) y Universidad de Harvard, disponible en <http://www.minetad.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2017/Paginas/informe-castor20170503.aspx>.

Chronology of Industrial Disasters, compiled by G. DRAFFAN, recurso electrónico, disponible en: <http://www.endgame.org/industrial-disasters.html>.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS, *Sistema Español de Protección Civil*, Escuela Nacional de Protección Civil, disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156778/Introducci%C3%B3n+al+Sistema+Espa%C3%B1ol+de+Protecci%C3%B3n+Civil+y+Emergencias/ee2904ce-e947-4e02-b93b-9ca46c595332>.

EFE, «Alemania aprueba el plan que pide a la población estar lista para una catástrofe», en *El Confidencial*, versión en línea, 24 de agosto de 2016.

FIMRITE, P., «Experts: Oroville Dam's crippled spillways can't be fully repaired this year», en *San Francisco Chronicle*, edición en línea, 25.4.2017, disponible en: <http://www.sfchronicle.com/news/article/Experts-Oroville-Dam-s-crippled-spillways-11098395.php>.

G.I.E.C., *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique résumé à l'intention des décideurs*, rapport spécial du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2012, disponible en https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_FR_web.pdf.

GOBIERNO DE COSTA RICA, *Manual de Procedimientos de la Cancillería para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y Técnica en Casos de Desastre*, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de

Emergencias, 2011, p. 7, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Manual%20de%20CANCILLER%C3%84DA%20FINAL%20PARA%20IMPRESI%C3%93N.pdf>.

GOBIERNO DE ESPAÑA/MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Estrategia de Acción Exterior*, 2014, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>.

GOBIERNO DE ESPAÑA/PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, 2013, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

GOBIERNO DE ESPAÑA/PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*, 2017, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2017/ESN17_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_01dic2017.pdf.

GOBIERNO DE GUATEMALA, *Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en Casos de Desastres*, Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana, SICA – MecReg, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, disponible en: http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Guatemala_Manual%20de%20Procedimientos%20Ministerio%20en%20Casos%20de%20Desastres.pdf.

GOBIERNO DE PANAMÁ, *Manual de Procedimiento de la Cancillería en CASO DE DESASTRES*, Ministerio de Relaciones Exteriores-República de Panamá, 2009, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/935ES.pdf>.

GOBIERNO DE PANAMÁ, *Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en casos de desastre. República de Panamá*, Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana, SICA – MecReg, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/manual-desastres.pdf>.

GUERRERO, T., «Ohio sufrió seísmos debido al ‘fracking’», en *El Mundo*, versión en línea, 6 de enero de 2015, disponible en: <http://www.elmundo.es/ciencia/2015/01/06/54aaef25e2704ef6788b4593.html>.

Handboek Inkomende Buitenlandse Bijstand [Manual for incoming Foreign Assistance], Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC, National Operations Centre), version of October 2010, Países Bajos.

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, *Use of Risk Assessment Within Governmental Departments*, First Report prepared by the Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment, Reino Unido, 1996, disponible en: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/committees/ilgra/minrpt1.htm>.

Informe *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*, de la Agencia Medioambiental Europea, disponible en <http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>.

LEITNER, M. *How can foresight help to reduce vulnerability to climate-related hazards?*, Policy brief resulting from a workshop held on 24–25 October 2016 at National Met Service (ZAMG), Vienna, 2017 (del *Platform for climate adaptation & disaster risk reduction* (PLACARD)), disponible en: <http://www.placard-network.eu/wp-content/PDFs/Foresight-policy-brief.pdf>.

LE MONDE.FR y REUTERS, «Les Allemands devront stocker des vivres et de l'eau "en cas d'attentat ou de catastrophe" », en *Le Monde*, versión en línea, 21 de agosto de 2016.

MARTINEZ, A., «Plan de emergencia de Alemania: Berlín se atrinchera ante una posible catástrofe», en *El Confidencial*, versión en línea, 24 de agosto de 2016.

Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, Ministerio del Interior, 29 de agosto de 2014.

Memoria del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, Ministerio del Interior/Gobierno de España, Diciembre 2014.

MÉNDEZ, M.-A., «Así fue el primer ciberataque masivo que ha paralizado el mundo», en *El Confidencial*, edición en línea, 13.5.2017.

METEOTERM-WMO *Official Terminology Database*, recurso electrónico, disponible en: https://www.wmo.int/pages/prog/lsp/meteoterm_wmo_es.html.

MÜLLER, E., «Alemania insta a acumular comida para diez días ante un posible ataque», en *El País*, versión en línea, 24 de agosto de 2016.

National Crisis Management Centre of New Zealand, International Assistance Cell, *Standard Operating Procedures*, September 2009.

National Policy on Disaster Management, Approved through Presidential Directive No CAB. 27/96, August 1996, Republic of Botswana, Office of the President, 9 de enero de 1996, disponible en: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/281EN.pdf>.

Nota de prensa Aemet, MétéoFrance y el IMPA, *pondrán nombre a las borrascas profundas que puedan afectar a España, Francia o Portugal*, AEMET, 7.12.2017, recurso electrónico, n.p., disponible en http://www.aemet.es/es/noticias/2017/12/Nombre_borrascas_profundas#enlaces_asociados.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, Report: *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*, 2006, disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf>.

PALMERO, M., «¿Nos ocultan algo? Alemania urge a su población a hacer acopio de agua y víveres», en *El Confidencial*, versión en línea, 23 de agosto de 2016.

PETIT DE GABRIEL, E.-W., *Proyecto Docente e Investigador de Derecho Internacional Público presentado para participar en el concurso de acceso para la provisión de una plaza de Profesor Titular de Universidad*, 2 de febrero de 2007.

Plan Estratégico de Cooperación Internacional, Gestión del Riesgo de Desastres, 2013-14, Gobierno de Colombia, 2013, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Plan-Estrategico-CI-UNDGR-1.pdf>.

Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias, aprobados en la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003.

Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, Alemania, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991.

PROYECTO ESFERA, *Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, Ginebra, 2000, revisadas en 2004.

Referencia del Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005, Ministerio de la Presidencia, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/b147-655d-2005octubre7.pdf>.

Referencia del Consejo de Ministros del 12 de diciembre de 2014, Ministerio de la Presidencia, disponible en

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20141212.aspx>.

REUTERS, «Alemania pedirá a sus ciudadanos que almacenen alimentos y agua en caso de un ataque», en *La Vanguardia*, versión en línea, 22 de agosto de 2016.

TOLEDANO, B., «Hackean la red interna de Telefónica y de otras grandes empresas españolas», en *El Mundo*, edición en línea, 12.5.2017.

TORRES CAZORLA, M.-I., *Proyecto Docente presentado al efecto de participar en el concurso de una plaza de Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga, convocada por Resolución Rectoral de 27 de febrero de 2001*.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (U.I.P.) Y A.C.N.U.R., *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), *Glossary of ADS [Automated Directives System] Terms*, 2013, Rev. parcial del 30.4.2014, disponible en: <https://www.usaid.gov/ads/policy/glossary>.

UN Proposal Supported by the Government of Japan and the Asian Disaster Reduction Center (ADRC): International Recovery Platform, 31 de enero de 2005, disponible en http://www.recoveryplatform.org/assets/about_irp/un_proposal.pdf.

7. PÁGINAS WEB

Acciones en el marco del terrorismo por parte de NN.UU.:
<http://www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml>

Acciones interregionales en materia de terrorismo de NN.UU.:
https://www.unodc.org/tldb/es/regional_instruments.html.

Anuario del Instituto de Derecho Internacional:
http://www.idi-iil.org/idiF/navig_sommaire.html

Asociación Pro Derechos Humanos de España:
<http://www.apdhe.org/informacion.htm>

Base de Datos Bibliográfica del C.S.I.C.:

<http://8085-bddoc.csic.es.jabega.uma.es/index.jsp>

Base de Datos de la Council of Europe Treaty Series:

http://www.conventions.coe.int/?pg=/Treaty/MenuTraites_en.asp

Base de Datos de publicaciones en línea de *Georgetown Law*:

<http://scholarship.law.georgetown.edu/>

Base de datos de Tratados de Australia (*Australian Treaties Database*):

<http://dfat.gov.au/international-relations/treaties/Pages/treaties.aspx>

Base de datos de Tratados de Países Bajos:

<https://treatydatabase.overheid.nl/>

Base de datos de Tratados del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea:

<http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>

Base de datos sobre catástrofes internacionales (D. GUHA-SAPIR, R. BELOW, PH. HOYOIS, *EM-DAT: International Disaster Database*, de la Université Catholique de Louvain, Bruselas, Bélgica):

<http://www.emdat.be/>

Base de datos ECOLEX, de legislación y tratados sobre medioambiente:

<http://www.ecolex.org/>

Base de datos de tratados de Naciones Unidas:

<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>

Base de datos de Acuerdos internacionales firmados por Francia (Ensemble des traités et accords internationaux liant la France):

http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/Traites/Accords_Traites.php

Biblioteca Audiovisual de NN.UU. sobre Derecho Internacional en Heinonline.org:

<http://heinonline.org/HOL/UNLAV?index=unaudvisall>

Biblioteca Audiovisual de NNUU:

<http://www.un.org/law/avl/>

Buscador *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*:

<http://www.gazzettaufficiale.it/home>

Buscador WORLDCAT de contenido bibliográfico mundial (propiedad de Online Computer Library Center, Inc.):

<http://www.worldcat.org/>

Blog sobre *Derecho y Desastre*:

<https://derechoydesastre.wordpress.com/>

Climate Change Laws of the World (London School of Economics and Political Science):

<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/>

Colección de sentencias arbitrales de NN.UU.:

<http://www.un.org/law/riaa/>

Comisión de Derecho Internacional:

<http://www.un.org/law/ilc/>

Corte Internacional de Justicia (Ingles/Francés):

<http://www.icj-cij.org/>

Cursos de Derecho Internacional organizados por la O.E.A. (publicados desde 1997):

<http://www.oas.org/es/sla/cji/publicaciones.asp>

Diário da República (BOLETIN OFICIAL DE PORTUGAL):

<http://dre.pt/>.

Diario Oficial de la Unión Europea (D.O.U.E.), versión impresa y en línea:

<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

Diplomatic Conferences, Codification Division, United Nations Office of Legal Affairs, versión impresa y en línea:

<http://legal.un.org/diplomaticconferences/>.

Disaster Research Center (DRC) Preliminary Papers Collection:

<http://udspace.udel.edu/handle/19716/36>

Directorio de organismos, instituciones y agencias intergubernamentales latinoamericanas y caribeñas, de la Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe):

<http://directorio.sela.org/>

Documents of the United Nations Conference on International Organizations, San Francisco, 1945 (22 vols.):

<http://ask.un.org/faq/14405>.

Documentación sobre Disaster Law de la F.I.C.R.:

<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/>

Electronic Information System for International Law (EISIL), de la American Society of International Law:

<http://www.eisil.org/>

European Union's Comitology register of the European Commission:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>.

European Union's Document register of the Council of the European Union, 1999:

www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/.

European Union's General report on the activities, versión impresa y en línea:

https://europa.eu/european-union/documents-publications/reports-booklets/general-report_en.

European Union's Register of European Commission documents:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/>.

European Union's Register of European Commission expert groups and other similar entities:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.

Heidelberg Journal of International Law (Recurso electrónico):

<http://www.zaoerv.de/>

Index to Proceedings of the General Assembly (Índice de Actas de la Asamblea General). Se trata de una guía anual de las actas y documentos de los períodos de sesiones de la Asamblea General:

<https://library.un.org/index-proceedings/general-assembly>

Instituto de Derecho Internacional (Inglés/Francés):

<http://justitiaetpace.org/>

Max Planck Encyclopedia of Public International Law:

www.mpepil.com

Ministerio de Justicia alemán:

<http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

Naciones Unidas

www.un.org

Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNISDR):

<http://www.unisdr.org/>

Oxford English Dictionary (versión en línea):

<http://www.oed.com/>

Portal de documentación de Naciones Unidas

<http://undocs.org/>

Portal de legislación de la Unión Europea:

EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu>.

PREVENTION WEB (Proyecto de la UNISDR)

<http://www.preventionweb.net/english/>

Programa Internacional de Alerta Temprana de NN.UU.

<https://www.unisdr.org/2006/ppew/iewp/about-iewp.htm>.

Proyecto Avalon, Facultad de Derecho de la Universidad de Yale:

http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/judcont.asp

Real Academia de la Lengua Española:

<http://www.rae.es/rae.html>

Repertoire of the Practice of the Security Council, United Nations, desde 1946, versión impresa y en línea:

www.un.org/en/sc/repertoire/index.shtml.

Repertory of Practice of United Nations Organs, United Nations, desde 1946, versión impresa y en línea:

<http://legal.un.org/repertory/>.

Sexta Comisión de la A.G.N.U. (Codificación y Desarrollo Progresivo de Derecho Interacional):

<http://www.un.org/law/lindex.htm>

Sistema de Archivo de Documentos de NN.UU. (ODS):

<http://documents.un.org/>

Sexta Comisión (asuntos jurídicos) A.G.N.U.:

<http://www.un.org/en/ga/sixth/index.shtml>

Textos y estado de los convenios de NN.UU. sobre terrorismo:

http://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml&menu=MTDSG.

United Nations Juridical Yearbook, Codification Division, United Nations Office of Legal Affairs, desde 1962, versión impresa y en línea:

<http://legal.un.org/unjuridicalyearbook/>.

United Nations Legal Publications: Global Search, Codification Division, United Nations Office of Legal Affairs:

http://legal.un.org/globalsearch/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html.

United Nations Legislative Series, Codification Division, United Nations Office of Legal Affairs, desde 1951, versión impresa y en línea:

<http://legal.un.org/legislativeseries/>.

Guías de Investigación:

INTERNATIONAL LAW RESEARCH GUIDE (prepared por la United Nations Dag Hammarskjöld Library):

<http://research.un.org/en/docs/law>

GLOBALEX (New York University School of Law):

<http://www.nyulawglobal.org/Globalex/>

GUIDE TO ELECTRONIC RESOURCES FOR INTERNATIONAL LAW (American Society of International Law):

<http://www.asil.org/search/node>

LEGAL RESEARCH ON INTERNATIONAL LAW ISSUES USING THE INTERNET (University of Chicago Law School):

<http://www2.lib.uchicago.edu/~llou/forintlawn.html>

ANEXO 1. Cuadro de correspondencia multilingüe de términos

Español	Inglés	Francés
Amenaza	Natural Hazard, hazard	Aléa
Amenaza biológica	Biological hazard	Aléas biologiques
Amenaza natural	Natural hazard	Aléas naturels
Capacidad	Capacity	Capacité
Capacidad de afrontamiento	Coping capacity	Capacité à réagir
Catástrofe, desastre	Disaster	Catastrophe
Desarrollo de capacidades	Capacity development	Développement de capacités
Evaluación de riesgo	Risk assessment	Évaluation des risques
Gestión de catástrofes	Disaster management	Gestion des catastrophes
Gestión de emergencias	Emergency management	Gestion des mesures d'urgence
Gestión del riesgo	Risk management	Gestion des risques
Gestión del riesgo de desastre	Disaster risk management	Gestion des risques de catastrophe
Grado de exposición	Exposure	Enjeux
Mitigación	Mitigation	Mesure d'atténuation
Plan para la reducción del riesgo de desastres	Disaster risk reduction plan	Plan de réduction des risques
Planificación/ordenación del territorio	Land-use planning	Aménagement du territoire
Producción lenta, catástrofe de	Creeping disaster	Catastrophe progressive, larvée, à évolution lente
Producción repentina/rápida, catástrofe de	Sudden onset disaster	Catastrophe brutale, soudaine
Preparación	Preparedness	État de preparation
Prevención	Prevention	Prévention
Reconstrucción	Rebuilding	Réconstruction

Recuperación	Recovery	Redressement
Reducción del riesgo de desastres	Disaster Risk Reduction (DRR)	Réduction des risques de catastrophe
Resiliencia	Resilience	Resilience
Respuesta	Response	Réaction
Respuesta de emergencia; ayuda de emergencia	Emergency Response	Secours d'urgence
Riesgo	Risk	Risque
Riesgo de desastre	Disaster risk	Risque de catastrophe
Servicios de emergencia	Emergency Services	Service d'urgence
Sistema de alerta temprana	Early warning system	Alerte rapide
Vulnerabilidad	Vulnerability, disaster risk	Vulnérabilité

Fuente: elaboración propia a partir de los términos empleados *inter alia* en NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*, Ginebra, 1992, n.p.; *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, de 18 de junio de 1998 (U.N.T.S., vol. 2296, núm. 40906; B.O.E. núm. 81, de 5.4.2006; J.O.R.F. núm. 0299 de 26.12.2007; los términos que se utilizan en los idiomas oficiales del Convenio son: Catástrofe, Disaster y Catastrophe); UNISDR, 2004 *ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction*, 2004, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/7817_7819isdrterminology11.pdf; COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre. Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, doc. NN.UU. A/CN.4/598, de 5.5.2008, p. 17; NACIONES UNIDAS, 2009 *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (U.N.I.S.D.R.), Ginebra, 2009, versión francesa pp. 14, 33-34 y versión española pp. 36-38; FARBER, D., «International Law and the Disaster Cycle», en CARON, D.-D., KELLY, M.-J. y TELESETSKY, A. (eds.), *The International Law of Disaster Relief*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

ANEXO 2: Glosario de términos

El siguiente glosario de términos supone una versión aumentada y actualizada del Glosario que aparece en el Memorando preparado por la Secretaría para la Comisión de Derecho Internacional (doc. NN.UU. A/CN.4/590/Add.1, de 26.2.2008). Los términos que a continuación se relacionan son fruto de este trabajo de investigación y son empleados a lo largo del mismo.

Término	Fuente	Disposición	Definición
Accidente grave			
Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012	Art. 3, 13)		<i>Un hecho, como una emisión, un incendio o una explosión importantes, que resulte de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que se aplique la presente Directiva, que suponga un peligro grave, ya sea inmediato o diferido, para la salud humana o el medio ambiente, dentro o fuera del establecimiento, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas.</i>
Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, D.O.U.E. L 10, de 14.1.1997	Art. 3, 5)		<i>Un hecho, como una emisión, incendio o explosión importantes, que resulte de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que se aplique la presente Directiva, que suponga un peligro grave, y sea inmediato o diferido, para la salud humana o el medio ambiente, dentro o fuera del establecimiento, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas.</i>
Actividades de búsqueda y rescate			
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998	Art. 2		<i>Actividades que tienen como finalidad el salvamento de personas y la protección de bienes materiales y culturales y del medio ambiente en la zona de emergencia, según lo especificado por los órganos internacionales competentes.</i>
Actividades preparatorias			
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de	Art. 1.5		<i>Actividades de carácter organizativo que permiten que los sistemas, procedimientos y recursos</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999			<i>requeridos para enfrentar un desastre natural estén disponibles para prestar ayuda oportuna a los afectados, utilizando los mecanismos existentes donde sea posible.</i>
Actor que presta asistencia			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 14	<i>Organización humanitaria que presta asistencia, Estado que presta asistencia, personas físicas extranjeras, compañías privadas extranjeras u otra entidad que respondan a un desastre en el territorio del Estado afectado o envíen donaciones en especie o en efectivo.</i>
Actuaciones de emergencia			
Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 14 de junio de 2000		Art. 1	<i>Acciones de búsqueda y rescate, así como cualquier otra, llevadas a cabo en caso de catástrofes y encaminadas a salvar vidas, proteger la salud de las personas, los bienes y el medio ambiente de sus posibles efectos y mitigar sus consecuencias.</i>
Afectados			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 11	<i>Las personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso. Se considera directamente afectados a aquellos que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos, al cabo del tiempo debido a disrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias y psicológicas.</i>
Alerta rápida			
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión		Art. 4.5	<i>La entrega de información útil y oportuna que permita intervenir para evitar o reducir los riesgos y los efectos adversos de una catástrofe y facilitar la preparación de una respuesta efectiva.</i>
Alerta temprana			
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I		p. 17	<i>Provisión de información oportuna y eficaz a través de instituciones identificadas, que permiten a individuos expuestos a una amenaza tomar acciones para evitar o reducir su riesgo y prepararse para una respuesta efectiva.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Amenaza			
NACIONES UNIDAS/ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (D.H.A.), Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres, Ginebra, 1992		n.p.	<i>Evento amenazante, o probabilidad de que ocurra un fenómeno potencialmente dañino dentro de un área y periodo de tiempo dado.</i>
ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES / NACIONES UNIDAS, Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres, Edita Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004		p. 17	<i>Evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental.</i>
NACIONES UNIDAS, 2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (U.N.I.S.D.R.), Ginebra, 2009, versiones española, inglesa, francesa y rusa.		p. 5	<i>Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, en Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, apartado V., doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016.		pp. 19-20	<i>Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales.</i>
F.E.M.A., Multi-Hazard Identification and Assessment. The Cornerstone of the National Mitigation Strategy, 1997		p. xxv	<i>Events of physical conditions that have the potential to cause fatalities, injuries, property damage, infrastructure damage, agricultural loss, damage to the environment, interruption of business, or other types of harms or losses.</i>
Amenaza biológica			
2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (E.I.R.D.), Ginebra, 2009		pp. 5-6	<i>Un proceso o fenómeno de origen orgánico o que se transporta mediante vectores biológicos, lo que incluye la exposición a microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas que pueden ocasionar la muerte, enfermedades u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.</i> <i>Comentario: Entre los ejemplos de las amenazas biológicas se incluyen los brotes de enfermedades epidémicas, contagios de plantas o animales, insectos u otras plagas e infestaciones.</i>
UNISDR, 2004 ISDR Basic Terms of Disaster Risk Reduction, 2004		p. 1	<i>Processes of organic origin or those conveyed by biological vectors, including exposure to pathogenic micro-organisms, toxins and bioactive substances, which may cause the loss of life or injury, property damage, social and economic</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
			<i>disruption or environmental degradation. Examples of biological hazards: outbreaks of epidemic diseases, plant or animal contagion, insect plagues and extensive infestations.</i>
Apoyo del país anfitrión			
	Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, <i>relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión</i>	Art. 4.9	<i>Toda actuación emprendida en las fases de preparación y respuesta por el país que recibe o envía ayuda, o por la Comisión, con objeto de eliminar los obstáculos previsibles a la ayuda internacional ofrecida a través del Mecanismo de la Unión. Comprende la ayuda procedente de Estados miembros para facilitar el tránsito de la ayuda por su territorio.</i>
Apoyo logístico			
	Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, <i>relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión</i>	Art. 4.11	<i>Los equipos o servicios esenciales necesarios para que los equipos de expertos a que hace referencia el artículo 17, apartado 1, desempeñen sus funciones en materia de comunicación, alojamiento temporal, alimentos o transporte dentro del país, entre otras.</i>
Asistencia			
	Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000	Art. 1, párr. d)	<i>Toda actuación llevada a cabo por el Servicio de Protección Civil de un Estado en beneficio de otro Estado orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias. La asistencia abarca todas las misiones que han sido confiadas al Servicio de Protección Civil de los Estados Partes y aceptadas por los Estados Beneficiarios, llegado el caso, con la ayuda de cualquier otro asociado.</i>
	Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998	Art. 2	<i>Bienes, materiales, personal y servicios proporcionados por las Partes que prestan asistencia a fin de atender las necesidades de las Partes requirentes.</i>
Asistencia externa			
	<i>Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre</i> , aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016	P.A. 3.e)	<i>Por “asistencia externa” se entiende el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia para el socorro en caso de desastre.</i>
Asistencia de emergencia			
	Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984	Art. 1, párr. a)	<i>Envíos y servicios de socorro de carácter exclusivamente humanitario y no político destinados a satisfacer las necesidades de las víctimas de desastres.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Asistencia humanitaria			
Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – “Directrices de Oslo”, Rev.1, 27 de noviembre de 2006		Párr. 1	<p><i>Ayuda a una población afectada con el propósito primordial de salvar vidas y mitigar el sufrimiento de una población afectada por una crisis. La asistencia humanitaria debe prestarse de conformidad con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Para los fines de estas directrices, la asistencia puede dividirse en tres categorías según el grado de contacto con la población afectada. Estas categorías son importantes porque permiten definir los tipos de actividades humanitarias que podría resultar apropiado apoyar mediante recursos militares internacionales en diferentes condiciones, tras haberse llevado a cabo amplias consultas con todas las partes interesadas para explicar la naturaleza y la necesidad de la asistencia.</i></p> <p><i>La asistencia directa es la distribución directa de bienes y servicios.</i></p> <p><i>En la asistencia indirecta existe por lo menos un intermediario entre el proveedor de la asistencia y la población e incluye actividades como el transporte de suministros y de personal de socorro.</i></p> <p><i>El apoyo a la infraestructura supone la prestación de servicios generales, como la reparación de caminos, la gestión del espacio aéreo y la generación de electricidad para facilitar el socorro, que no son necesariamente visibles para la población afectada o exclusivamente en su beneficio.</i></p>
Asistencia humanitaria, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003		Secc. I, párr. 1	<p><i>Todos los actos, actividades y recursos humanos y materiales para el suministro de bienes y la prestación de servicios de carácter exclusivamente humanitario, indispensables para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas de desastres.</i></p>

Asistencia internacional para el socorro en casos de desastre

Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – “Directrices de Oslo”, Rev.1, 27 de noviembre de 2006	Párr. 2	<p><i>Material, personal y servicios proporcionados por la comunidad internacional a un Estado afectado para atender las necesidades de las víctimas de un desastre. Comprende todas las acciones necesarias para asegurar y facilitar los movimientos por el territorio de un Estado de tránsito, incluidas sus aguas territoriales y su espacio aéreo. La asistencia internacional para el socorro en casos de desastre prestada de conformidad con los principios humanitarios antes mencionados [en párr. 1] constituye asistencia humanitaria.</i></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Término	Fuente	Disposición	Definición
Asistencia para la recuperación inicial			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 3	<i>Bienes y servicios destinados a restaurar o mejorar las condiciones de vida de que disfrutaban las comunidades afectadas por un desastre antes de que éste ocurriera, incluidas las iniciativas para reforzar la resiliencia y reducir el riesgo, que se han de suministrar por un plazo inicial, conforme lo determine el Estado afectado, una vez que se haya atendido a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por un desastre.</i>
Bienes			
<i>Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre</i> , aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016		P.A. 3.g)	<i>por “equipo y bienes” se entienden los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre.</i>
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 4	<i>Artículos que se han de proporcionar a las comunidades afectadas por un desastre para su socorro o recuperación inicial.</i>
Asistencia humanitaria, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003		Secc. I, párr. 1, apartado a)	<i>Término que incluye los alimentos, el agua potable, el equipo y los suministros médicos, los artículos de abrigo, la ropa, la ropa de cama, los vehículos y todos los demás bienes necesarios para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas de desastres; en ningún caso incluye las armas, las municiones o cualquier otro material militar.</i>
Bienes de asistencia			
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998.		Art. 2	<i>Recursos materiales asignados para su distribución gratuita y libre de impuestos entre la población afectada por el desastre.</i>
Bienes importados con fines humanitarios			
Convenio relativo a la importación temporal, 26 de junio de 1990		Anexo B.9, art. 1, párr. a)	<i>Material médico-quirúrgico y de laboratorio y envíos de emergencia.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Bienes operacionales			
Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 11 de octubre de 2001		Art. 2	<i>Mercancías necesarias para la utilización de los objetos de equipamiento y para el abastecimiento de los equipos de asistencia.</i>
Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasía, 25 de mayo de 1998		Art. 1, párr. f)	<i>Dispositivos, instrumentos u objetos necesarios para utilizar el equipo, o provisiones y raciones necesarias para el abastecimiento de los miembros de las unidades de socorro en misión.</i>
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Bienes necesarios para la utilización del equipo y el abastecimiento de las unidades de emergencia, en particular en combustible y alimentos.</i>
Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 14 de enero de 1987		Art. 2	<i>Bienes necesarios para la utilización del equipo y el abastecimiento de las unidades de emergencia, en particular en combustible y alimentos.</i>
Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 14 de noviembre de 1984		Art. 2	<i>Bienes destinados al mantenimiento y la utilización del equipo y al abastecimiento de las unidades de emergencia.</i>
Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 21 de abril de 1981		Art. 5, párr. 1	<i>Bienes necesarios para la utilización de los artículos del equipo y el abastecimiento de las unidades.</i>
Capacidad			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 12	<i>Combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.</i>
Capacidad de afrontamiento			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 12	<i>Capacidad de las personas, las organizaciones y los sistemas para gestionar condiciones adversas, riesgos o desastres, utilizando los conocimientos y los recursos disponibles. Requiere una labor de concienciación, recursos y buena gestión permanentes, tanto en circunstancias normales como durante los desastres o condiciones adversas. La capacidad de afrontamiento contribuye a la reducción de los riesgos de desastres.</i>
Capacidad de gestión de riesgos			
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección		Art. 4.8	<i>La capacidad de un Estado miembro o de sus regiones de reducir, mitigar o adaptarse a los riesgos, en concreto sus efectos y probabilidad de</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
<i>Civil de la Unión</i>			<p>una catástrofe, identificados en sus evaluaciones de riesgos en niveles que sean aceptables en ese Estado miembro. La capacidad de gestión de riesgos se evalúa en función de la capacidad técnica, financiera y administrativa para llevar a cabo de manera adecuada:</p> <p>a) evaluaciones de riesgos;</p> <p>b) planificación de la gestión de riesgos a efectos de prevención y preparación; y</p> <p>c) prevención de riesgos y las medidas de preparación.</p>
Capacidad de respuesta			
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión		Art. 4.10	La ayuda que puede proporcionarse a través del Mecanismo de la Unión, previa petición.
Capacidad, evaluación de la			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 12	Proceso por el cual se examina la capacidad de un grupo, organización o sociedad en relación con los objetivos perseguidos, se determinan las capacidades existentes que han de ser mantenidas o fortalecidas, y se definen las carencias de capacidad con el fin de adoptar las medidas necesarias.
Capacidad, desarrollo de la			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 12	Proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades a lo largo del tiempo para alcanzar objetivos sociales y económicos. Este concepto amplía el significado de la creación de capacidad para abarcar todos los aspectos de la generación y la conservación del incremento de la capacidad con el tiempo. Además de aprendizaje y diversos tipos de formación, también requiere un esfuerzo sostenido para desarrollar las instituciones, la concienciación política, los recursos económicos, los sistemas tecnológicos y un entorno propicio en conjunto.
Catástrofe			
Ver cuadro núm. 13 sobre definiciones de catástrofe			
Crisis			
Carta sobre Cooperación para el Logro del Uso Coordinado de Instalaciones Espaciales en Catástrofes Naturales o Tecnológicas, Rev.3, 25 de abril de 2000		Art. 1	Período inmediatamente anterior a una catástrofe natural o tecnológica, período durante el cual la misma tiene lugar o período inmediatamente posterior a la misma, durante los cuales se llevan a cabo operaciones de alerta, emergencia o rescate.
Daño			
1961 revised Harvard Draft Convention on the Responsibility of States for Damage Done on		Art. 14	1. En la presente convención la palabra «daños» significa pérdida o perjuicio causado a un

Término	Fuente	Disposición	Definición
<i>Their Territory to the Person or Property of Foreigners</i>			<i>extranjero por un acto u omisión ilícitos imputables a un Estado. 2. Sin limitarse a ello, el concepto de daños definido en el párrafo 1 abarca : a) El daño físico o mental; b) La pérdida sufrida por un extranjero como resultado de la muerte de otro extranjero; c) La privación de la libertad; d) El daño a la reputación; e) La destrucción o pérdida de bienes y el daño a los bienes; f) La privación del uso o goce de bienes; g) La privación de medios de vida; h) La pérdida o privación del goce de derechos derivados de un contrato o de una concesión; i) Toda pérdida o perjuicio contra el cual un tratado proteja expresamente a un extranjero.</i>
Desastre			
Ver <i>Catástrofe</i>			
Emergencia			
<i>Proyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, Asamblea Nacional</i>	República del Ecuador, 2012	Art. 4	<i>Para efectos de la presente ley se entiende por emergencia a la perturbación con potencial para afectar el funcionamiento normal de una comunidad o sociedad, en términos de modo de vida, salud, infraestructura o medio ambiente y que pueda ser manejada a partir de las capacidades disponibles en tales comunidades o sociedad, sin importar que dicha perturbación se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana.</i>
<i>Ley núm. 1523 de 24 de abril de 2012, de Colombia, por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones</i>		Art. 8.9	<i>Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.</i>
<i>Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 11 de octubre de 2001</i>		Art. 2	<i>Situación producida por una catástrofe de origen natural o tecnológico, que tiene consecuencias graves desde el punto de vista humano o que puede producir un fuerte impacto medioambiental.</i>
<i>Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998</i>		Art. 2	<i>Situación, a menudo peligrosa, que se produce repentinamente y requiere la adopción de medidas inmediatas.</i>
<i>Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 21 de mayo de 1997</i>		Art. 28, párr. 1	<i>Situación que causa graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o crea un peligro inminente de causarlos, y que resulta súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales.</i>
<i>U.S. Code, Título 42, Cap. 68, Sec. 5122, tras la redacción dada por An Act To amend the</i>			<i>(1) "Emergency" means any occasion or instance for which, in the determination of the President,</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
<i>Disaster Relief Act of 1974 to provide for more effective assistance in response to major disasters and emergencies, and for other purposes</i> (Public Law 100–707, de 23 de noviembre de 1988, Sec. 103 (b)).			<i>Federal assistance is needed to supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States.</i>
Emergencias causadas por desastres			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 7	<i>Situación en que una Parte se declara incapaz de hacer frente a un desastre.</i>
Emergencia compleja			
Documento de Trabajo sobre la definición de emergencia compleja, Comité Permanente entre Organismos, Diciembre de 1994 (archivo de la División de Codificación)			<i>Una crisis humanitaria en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o capacidad de un solo organismo o el programa en curso de las Naciones Unidas.</i>
Entidad no estatal			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 11	<i>Toda entidad, distinta del Estado, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, interesada en la mitigación de las catástrofes y en las operaciones de socorro o en el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro.</i>
Entidad que presta asistencia			
Acuerdo de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 1	<i>Estado, organización internacional o cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una Parte receptora o a una Parte requirente en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres.</i>
Envíos de Socorro			
Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, 1973 ("Convenio de Kyoto revisado"), modificado por el Protocolo de 26 de junio de 1999	Anexo específico J		<i>Bienes, incluidos vehículos y otros medios de transporte, alimentos, medicamentos, ropa, mantas, tiendas, casas prefabricadas, dispositivos para purificar y almacenar agua, u otros artículos de primera necesidad, enviados para ayudar a las víctimas de desastres; y</i> <i>Todo equipo, vehículos y otros medios de transporte, en particular animales entrenados, víveres, suministros, efectos personales y otros artículos necesarios para que el personal de socorro en casos de desastre pueda desempeñar sus tareas y vivir y trabajar en el territorio del desastre mientras dure su misión.</i>
Convenio relativo a la importación temporal, 26 de junio de 1990	Anexo B.9, art. 1, párr. b)		<i>Todas las mercancías, como vehículos y otros medios de transporte, mantas, tiendas, casas prefabricadas y otras mercancías de primera necesidad expedidas para ayudar a las víctimas de catástrofes naturales o siniestros análogos.</i>
Proyecto de convención para acelerar la	Art. 1, párr.		<i>Mercancías, como vehículos, alimentos, semillas y</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984		c)	<i>equipo agrícola, medicamentos y equipo médico, mantas, materiales de abrigo u otros bienes de primera necesidad, expedidas para prestar asistencia a las víctimas de desastres.</i>
Equipo			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 6	<i>Bienes físicos necesarios para el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial, como vehículos y radios.</i>
Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001		Art. 2	<i>Materiales y equipo personal y de telecomunicaciones destinados a las unidades de asistencia.</i>
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Materiales, medios técnicos y de transporte, equipo de una unidad de asistencia y kits personales de sus miembros.</i>
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998		Art. 2	<i>Material, medios técnicos y de transporte, municiones de la unidad de asistencia y kits individuales de sus miembros.</i>
Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 26 de junio de 1995		Art. 1	<i>Vehículos especializados y otros vehículos pertenecientes a las unidades de socorro, equipo, suministros y materiales necesarios para prestar asistencia, y otros objetos, incluidos los artículos personales de los miembros de los grupos.</i>
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Equipo personal, material y vehículos destinados a las unidades de emergencia.</i>
Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 14 de enero de 1987		Art. 2	<i>Material, vehículos y equipo personal destinados a las unidades de emergencia.</i>
Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 14 de noviembre de 1984		Art. 2	<i>Vehículos, materiales, medios de comunicación y artículos del equipo personal destinados a las unidades de emergencia.</i>
Estado afectado			
<i>Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre</i> , aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016		P.A. 3.b)	<i>Por “Estado afectado” se entiende un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre.</i>
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones		Art. 2, párr. 8	<i>Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007	Asistencia humanitaria, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003	Secc. I, párr. 4	<i>Estado o entidad territorial en que se precisa asistencia humanitaria.</i>
Estado beneficiario			
Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000		Art. 1, párr. e)	<i>Estado Parte cuyo territorio se encuentra amenazado o afectado por una catástrofe y que pide asistencia externa o que consiente a ella.</i>
Estado de envío			
Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001		Art. 2	<i>Estado contratante cuyas autoridades competentes aceptan una solicitud de asistencia formulada por el otro Estado.</i>
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Estado contratante cuyas autoridades competentes dan curso a una solicitud formulada por el otro Estado para el envío de unidades de intervención provistas de equipo, medios de ayuda de emergencia o material de asistencia.</i>
Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 14 de enero de 1987		Art. 2	<i>Estado contratante cuyas autoridades competentes dan curso a una solicitud formulada por el otro Estado para el envío de unidades de emergencia o material de socorro.</i>
Estado de origen			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 10	<i>Estado del que parten el personal, los bienes y el equipo destinados a las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial hacia el Estado afectado.</i>
Estado de tránsito			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 11	<i>Estado por cuya jurisdicción territorial se ha autorizado el tránsito del socorro en casos de desastre o de la asistencia para la recuperación inicial con destino u origen en el Estado afectado en relación con operaciones de socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial.</i>
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998		Art. 2	<i>Todo Estado cuyo gobierno sea Parte en el Acuerdo, distinto de la Parte requirente o de la Parte que presta asistencia, por cuyo territorio, incluidos su espacio aéreo y aguas territoriales, transiten la unidad de asistencia, el equipo y los bienes de asistencia.</i>
Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984		Art. 1, párr. g)	<i>Estado en cuyo territorio sea transbordada la asistencia de emergencia destinada a un Estado receptor o por cuyo territorio deba transportarse la asistencia para llegar al Estado receptor.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Estado parte asistente			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 2	<i>Estado Parte en el presente Convenio que proporciona asistencia de telecomunicaciones en aplicación del Convenio.</i>
Estado parte solicitante			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 3	<i>Estado Parte en el presente Convenio que solicita asistencia de telecomunicaciones en aplicación del Convenio.</i>
Estado participante afectado			
Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 26 de febrero de 1991		Art. 1, párr. f)	<i>Estado en cuyo territorio se ha producido un desastre.</i>
Estado que presta asistencia			
Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016		P.A. 3.c)	<i>por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último.</i>
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 9	<i>Estado que presta socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial, sea mediante componentes civiles o militares.</i>
Estado receptor			
Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984		Art. 1, párr. e)	<i>Estado en cuyo territorio se requiere [se presta] [se proporciona] asistencia con arreglo a la presente Convención.</i>
Estado requerido			
Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 11 de octubre de 2001		Art. 2	<i>Parte que recibe la petición de asistencia.</i>
Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias,		Art. 1	<i>Parte que corresponde a la solicitud de la otra parte con el envío de equipos de socorro con materiales correspondientes y materiales de provisión.</i>
Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasia, 25 de mayo de 1998		Art. 1, párr. g)	<i>Parte que recibe una solicitud de cooperación en uno de los ámbitos previstos en el presente Acuerdo.</i>
Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 3 de junio de 1988		Art. I	<i>Estado Parte del presente Convenio que envía al otro Estado unidades de intervención o medios de intervención.</i>
Estado requirente			
Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre		Art. 2	<i>Estado contratante cuyas autoridades competentes solicitan asistencia al otro Estado.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001			
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Estado contratante que solicita al otro Estado el envío de unidades de intervención provistas de bienes operacionales, medios de ayuda de emergencia o material de asistencia.</i>
Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 3 de junio de 1988		Art. I	<i>Estado parte del presente Convenio que requiere al otro Estado el envío de unidades de intervención o medios de intervención.</i>
Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 14 de enero de 1987		Art. 2	<i>Estado contratante cuyas autoridades competentes solicitan al otro Estado el envío de unidades de emergencia o material de socorro.</i>
Estado solidario			
Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000		Art. 1, párr. f)	<i>Estado Parte que presta asistencia a un Estado Beneficiario que la ha pedido o consentido a ella.</i>
Estado u organización asistente			
Asistencia humanitaria, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003		Secc. I, párr. 5	<i>Estado u organización intergubernamental, u organización no gubernamental nacional o internacional imparcial, que organiza, presta o distribuye asistencia humanitaria.</i>
Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984		Art. 1, párr. f)	<i>Estado, organización intergubernamental u organización no gubernamental internacional o nacional que presta asistencia o coordina la asistencia prestada con arreglo a la presente Convención.</i>
Evaluación de riesgos			
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión		Art. 4.7	<i>El proceso general intersectorial de identificación, análisis y evaluación de riesgos realizado en el nivel nacional o en el correspondiente nivel subnacional.</i>
Evaluación del riesgo de desastres			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 15	<i>Enfoque cualitativo o cuantitativo para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, los bienes, los servicios, los medios de vida y el medio ambiente del cual dependen.</i>
Gestión de desastres; gestión de emergencias			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 14	<i>Organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre.</i>
Gestión del riesgo de desastres			
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres,		p. 18	<i>Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I			<i>desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas y estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto comprende todo tipo de actividades, incluidas medidas estructurales y no estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres.</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 16	<i>La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres.</i>
Gestión en casos de desastre			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 4	<i>Conjunto de actividades previas, simultáneas y posteriores a un desastre con el objetivo de controlarlo y ofrecer un marco para ayudar a las personas o comunidades en situación de riesgo a prevenir o minimizar los efectos de desastres o a recuperarse de ellos.</i>
Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)		Párr. 7	<i>Conjunto integrado de actividades y estrategias para la mitigación (o prevención) de desastres, la preparación para casos de desastre y la respuesta de emergencia (incluidas la recuperación, rehabilitación y reconstrucción), ejecutadas en el contexto del desarrollo nacional.</i>
Gestión internacional de catástrofes			
Coppola, D.-P., Introduction to International Disaster Management, 3ª Ed., Butterworth-Heinemann, 2015		p. 13	<i>Two separate but interrelated concepts [...]: (1) The study of the diverse emergency and disaster management systems and structures that exist throughout the world; and (2) the study of disaster management in scenarios where the capacity of a single nation's response mechanism are overwhelmed.</i>
Importación temporal			
Convenio relativo a la importación temporal, 26 de junio de 1990		Art. 1, párr. a)	<i>Régimen aduanero que permite introducir en un territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos de importación y sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación de carácter económico, determinadas mercancías (incluidos los medios de transporte) importadas con un objetivo definido y destinadas a ser reexportadas en un plazo determinado sin haber sufrido modificación alguna, excepción hecha de su depreciación normal como consecuencia del uso.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Infraestructuras vitales			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 13	<i>Conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedad.</i>
Instituciones de protección o defensa civil			
Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental, 3 de abril de 2001		Art. II	<i>Autoridades u órganos nacionales de gestión en situaciones de emergencia que adoptan medidas preventivas y actúan en casos de desastre.</i>
Labores de rescate en casos de emergencia			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Actividades destinadas a salvar personas y bienes materiales y culturales, proteger el entorno natural en una zona de emergencia, contener una situación de emergencia y neutralizar o minimizar los factores peligrosos inherentes a esa situación.</i>
Material de asistencia			
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Bienes destinados a ser distribuidos entre la población afectada.</i>
Material operacional necesario			
Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001		Art. 2	<i>Materiales y suministros obtenidos a nivel local necesarios para el funcionamiento del equipo, así como suministros para las unidades de asistencia, en particular, y con el acuerdo del Estado requirente, vehículos, combustible, agua, etc.</i>
Medios de ayuda de emergencia			
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Equipo personal, material y vehículos destinados a las unidades de emergencia.</i>
Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 3 de junio de 1988		Art. I	<i>Materiales, vehículos y cualquier otro medio o equipo de la unidad de intervención.</i>
Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 14 de enero de 1987		Art. 2	<i>Equipo y bienes destinados a ser distribuidos entre la población afectada.</i>
Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 14 de noviembre de 1984		Art. 2	<i>Bienes destinados a la población afectada.</i>
Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 21 de abril de 1981		Art. 5, párr. 1	<i>Equipo adicional y otros bienes acarreados en cada operación y destinados a ser distribuidos entre la población afectada.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Mitigación			
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I		p. 18	<i>Medidas estructurales y no estructurales emprendidas para reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental.</i>
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 4	<i>Toda acción orientada a disminuir el impacto de los desastres naturales en la población y las economías.</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 21	<i>Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso.</i>
Mitigación de desastres			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 7	<i>Medidas encaminadas a prevenir, predecir, observar y/o mitigar los efectos de las catástrofes, así como para prepararse y reaccionar ante las mismas.</i>
Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)		Párr. 7	<i>Planes, estrategias y medidas adoptadas para reducir la vulnerabilidad de la población ante una futura amenaza de desastre. La mitigación de desastres puede centrarse en el agente (peligro) causante del desastre, en la población vulnerable o en ambos.</i>
Módulo			
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión		Art. 4.6	<i>El dispositivo autosuficiente y autónomo, previamente definido, de las capacidades de los Estados miembros en función de una tarea y unas necesidades concretas, o un equipo operativo móvil de los Estados miembros que combine medios humanos y materiales y que pueda describirse por su capacidad de intervención o por las tareas que pueda desempeñar.</i>
Operaciones de socorro			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 12	<i>Actividades orientadas a reducir la pérdida de vidas y el sufrimiento humanos y los daños materiales y/o al medio ambiente como consecuencia de una catástrofe.</i>
Organización humanitaria que presta asistencia			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 12	<i>Toda entidad sin fines de lucro extranjera, regional, intergubernamental o internacional cuyo mandato y actividades se concentren primordialmente en el socorro humanitario, la recuperación o el desarrollo.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Organización nacional de socorro			
Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 26 de febrero de 1991		Art. 1, párr. e)	<i>Organismo gubernamental encargado de la gestión del socorro en casos de desastre.</i>
Organización no gubernamental			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 10	<i>Toda organización, incluidas las entidades privadas o sociedades, distinta del Estado o de una organización gubernamental o intergubernamental, interesada en la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro o en el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro.</i>
Otro actor que presta asistencia			
<i>Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre</i> , aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016		P.A. 3.d)	<i>Por “otro actor que presta asistencia” se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último.</i>
Otras fuerzas desplegadas			
Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – “Directrices de Oslo”, Rev.1, 27 de noviembre de 2006		Párr. 4	<i>Todas las fuerzas militares y de la defensa civil desplegadas en la región, distintas de los recursos militares y de la defensa civil de las Naciones Unidas. Incluyen las fuerzas desplegadas por el Estado afectado y cualesquiera fuerzas extranjeras desplegadas en virtud de arreglos bilaterales o bajo los auspicios de organizaciones distintas de las Naciones Unidas.</i>
Parte proveedora			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Parte que atiende la solicitud de envío de unidades de asistencia, equipo y material de apoyo formulada por la otra Parte.</i>
Parte receptora			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 12	<i>Parte que acepta la ayuda ofrecida por una entidad o entidades de asistencia en una situación de emergencia ocasionada por un desastre.</i>
Parte requirente			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 13	<i>Parte que solicita asistencia a otra Parte o Partes en una situación de emergencia causada por un desastre.</i>
Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 11 de octubre de 2001		Art. 2	<i>Parte que solicita la asistencia a la otra Parte, ya se trate del envío de expertos o del de equipos de socorro o de material.</i>
Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 14 de junio de 2000		Art. 1	<i>Parte que solicita a la otra Parte el envío de equipos de socorro con medios correspondientes y materiales de provisión.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Parte que solicita a la otra Parte el envío de unidades de asistencia, equipo y material de apoyo.</i>
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998		Art. 2	<i>Parte que solicita asistencia.</i>
Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasia, 25 de mayo de 1998		Art. 1, párr. h)	<i>Parte que formula una solicitud de cooperación en uno de los ámbitos previstos en el presente Acuerdo.</i>
Peligro			
Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012		Art. 3, 14)	<i>«peligro»: la capacidad intrínseca de una sustancia peligrosa o de una situación física de ocasionar daños a la salud humana o al medio ambiente.</i>
Peligro natural			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 9	<i>Evento o proceso, como terremotos, incendios, inundaciones, vendavales, desprendimientos de tierras, aludes, ciclones, tsunamis, plagas de insectos, sequías o erupciones volcánicas, que puedan desencadenar una catástrofe.</i>
Personal			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 7	<i>Empleados y voluntarios que prestan socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial.</i>
Personal de socorro			
Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la C.D.I. en segunda lectura en su 68º período de sesiones en 2016		P.A. 3.f)	<i>Por “personal de socorro” se entiende el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en caso de desastre.</i>
Planificación de contingencias			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 13	<i>Proceso de gestión que analiza los riesgos de desastres y establece con antelación las disposiciones necesarias para dar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas.</i>
Planificación para el desastre			
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de		Art. 1, párr. 2	<i>Parte del proceso de preparación para enfrentar un desastre futuro. Esta planificación incluye</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999			<i>actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción</i>

Preparación

Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)	p. 22	<i>Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.</i>
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión	Art. 4.3	<i>Situación de disponibilidad y capacitación de los medios humanos y materiales, estructuras, comunidades y organizaciones que les permite dar una respuesta rápida y eficaz ante una catástrofe y que es resultado de medidas tomadas de antemano.</i>
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I	p. 18	<i>Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluida la emisión oportuna y efectiva de alertas tempranas y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada.</i>
Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía)	Secc. II, párr. 4	<i>Desarrollo de capacidad con antelación al surgimiento de una situación de desastre a fin de reducir sus efectos.</i>

Preparación para casos de desastre

Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)	Párr. 7	<i>Planes, procedimientos y medidas adoptadas para asegurar una respuesta eficaz ante un futuro desastre.</i>
----------------------------------------------------------------------------------	---------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Prevención

Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)	p. 22	<i>Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos.</i>
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión	Art. 4.4.	<i>Toda actuación encaminada a reducir los riesgos o a mitigar las consecuencias adversas de una catástrofe para las personas, el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural.</i>
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I	p. 18	<i>Actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas y medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas.</i>
Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía)	Secc. II, párr. 5	<i>Medidas adoptadas para eliminar las causas últimas de la vulnerabilidad de la población a los desastres.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Prevención de desastres			
Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 14 de junio de 2000		Art. 1	<i>Conjunto de medidas previas encaminadas a limitar en lo posible el riesgo de catástrofes, así como proteger la salud de las personas y disminuir el daño al medio ambiente y las pérdidas materiales en el caso de que se produzcan.</i>
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 3	<i>Conjunto de actividades y medidas de carácter técnico y legal que deben realizarse durante el proceso de planificación del desarrollo socioeconómico, con el fin de evitar pérdidas de vidas humanas y daños a las economías como consecuencia de los desastres naturales.</i>
Prevención de emergencias			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Conjunto de medidas adoptadas con antelación para minimizar los riesgos de emergencia, proteger la salud de la población y reducir los daños al medio ambiente y las pérdidas materiales en casos de emergencia.</i>
Protección civil			
Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (España)		Expo. de Motivos, aptdo I. Funds.	<i>Protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente.</i>
Reconstrucción			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 23	<i>Reedificación a mediano y largo plazo y restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectadas por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro.</i>
Reconstruir mejor			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 12	<i>Uso de las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de un desastre para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en la restauración de la infraestructura física y los sistemas sociales, y en la revitalización de los medios de vida, la economía y el medio ambiente.</i>
Recuperación			
Política nacional de gestión en casos de desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)		Párr. 7	<i>Medidas adoptadas inmediatamente después de la prestación de la asistencia para la subsistencia vital, en primer lugar para que la zona y la población afectadas recobren la normalidad y, en segundo lugar, para realizar gradualmente actividades de mitigación con miras a una mejor protección en el futuro.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 23	<i>Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de "reconstruir mejor", con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro.</i>
Recursos de telecomunicaciones			
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998		Art. 1, párr. 14	<i>Personal, equipo, materiales, información, capacitación, espectro de radiofrecuencias, redes o medios de transmisión o cualquier otro recurso que requieran las telecomunicaciones.</i>
Recursos militares y de la defensa civil			
Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – "Directrices de Oslo", Rev.1, 27 de noviembre de 2006		Párr. 3	<i>Abarcan el personal de socorro, el equipo, los suministros y los servicios que prestan las organizaciones militares y de la defensa civil extranjeras [en el ámbito de la asistencia internacional para el socorro en casos de desastre]. Además, una organización de defensa civil puede ser toda organización que, bajo el control de un gobierno, desempeñe las funciones enumeradas en el artículo 61 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. Cuando estos recursos están bajo el control de las Naciones Unidas se alude a ellos como recursos militares y de la defensa civil de las Naciones Unidas.</i>
Reducción del riesgo de desastres			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 6	<i>Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastre en una sociedad, para evitar (mediante la prevención) o limitar (mediante la mitigación y la preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.</i>
Informe del Secretario General sobre cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo (A/59/374, 2004)		Párr. 28	<i>Medidas adoptadas con antelación para reducir las pérdidas debidas a los desastres mediante la reducción de la exposición y la susceptibilidad de la población a los peligros naturales y el aumento de su capacidad de solución de problemas y de adaptación.</i>
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I		p. 18	<i>Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del		p. 17	<i>La reducción del riesgo de desastres está orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y la reducción de los existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuye</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)			<i>a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible</i>
Reducción y gestión de desastres			
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 6	<i>Conjunto de acciones preventivas, de mitigación, preparativas y de respuesta para garantizar una adecuada protección de la población y las economías frente a la ocurrencia de un desastre natural.</i>
Rehabilitación			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 23	<i>Restablecimiento de los servicios e instalaciones básicos para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre.</i>
Resiliencia			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 23	<i>Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.</i>
Respuesta			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 23	<i>Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.</i>
Decisión 1313/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión		Art. 4.2	<i>Toda actuación emprendida, previa solicitud de ayuda, al amparo del Mecanismo de la Unión en caso de una catástrofe inminente o durante o después de una catástrofe, para afrontar sus consecuencias adversas inmediatas.</i>
Respuesta de emergencia			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Labores de rescate en casos de emergencia y otras actividades urgentes realizadas en casos de emergencia para salvar vidas humanas y proteger la salud de las personas, reducir los daños al entorno natural y las pérdidas materiales, así como contener una situación de emergencia y eliminar los factores peligrosos inherentes a esa situación.</i>
Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998		Art. 2	<i>Actividades de búsqueda y rescate y otras actividades urgentes de recuperación realizadas en casos de emergencia para salvar vidas, proteger la salud de las personas y minimizar las pérdidas ambientales, culturales y materiales y los efectos secundarios peligrosos en la zona de emergencia.</i>
Política nacional de gestión en casos de		Párr. 7	<i>Operaciones y acciones que se llevan a cabo</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
desastre, 9 de enero de 1996 (Botsuana)			<i>inmediatamente después de la producción de un desastre a fin de prestar asistencia y apoyo a la población y la zona afectadas.</i>
Respuesta en casos de desastre			
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 10	<i>Abarca las actividades que se llevan a cabo inmediatamente después del desastre e incluye, inter alia, las acciones de salvamento y rescate, el suministro de servicios de salud, comida, abrigo, agua, medidas sanitarias y otras necesidades básicas para sobrevivencia.</i>
Riesgo			
Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE, D.O.U.E. L 197, de 24.7.2012		Art. 3, 15)	<i>La probabilidad de que se produzca un efecto específico en un período de tiempo determinado o en circunstancias determinadas.</i>
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 7	<i>Relación entre la frecuencia y las consecuencias de la ocurrencia de un evento determinado.</i>
Riesgo aceptable			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 15	<i>Riesgo aceptable, o riesgo tolerable, es por consiguiente un concepto asociado importante; la medida en que un riesgo de desastre se considera aceptable o tolerable depende de las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes. En el campo de la ingeniería, la expresión también se utiliza para evaluar y definir las medidas estructurales y no estructurales que se necesitan para reducir los posibles daños a personas, bienes, servicios y sistemas hasta un nivel de tolerancia elegido, con arreglo a códigos o "prácticas aceptadas" basados en las probabilidades conocidas de las amenazas y otros factores.</i>
Riesgo residual			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 15	<i>Riesgo residual es el riesgo de desastre que se mantiene aun cuando se hayan puesto en pie medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres, y respecto del cual deben mantenerse las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación. La presencia de un riesgo residual supone una necesidad constante de desarrollar y respaldar las capacidades efectivas de los servicios de emergencia, preparación, respuesta y recuperación, junto con políticas socioeconómicas como medidas de protección social y mecanismos de transferencia del riesgo, como parte de un enfoque integral.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Riesgo de desastres			
Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005		Art. 1, párr. 5	<i>Probabilidad de que se produzcan consecuencias perjudiciales o pérdidas como muertes, lesiones, pérdidas en bienes, medios de subsistencia, actividad económica o daños al medio ambiente a resultas de la interacción entre los peligros naturales o provocados por el hombre y las condiciones de vulnerabilidad.</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 15	<i>Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.</i>
Servicios			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 5	<i>Actividades (como el rescate y la atención médica) ejecutadas por el personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial para ayudar a las comunidades afectadas por un desastre.</i>
Asistencia humanitaria, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003		Secc. I, párr. 1, ap. b)	<i>Medios de transporte, servicios de búsqueda, servicios médicos, asistencia religiosa, espiritual y psicológica, servicios de reconstrucción, remoción de minas, descontaminación, ayuda al retorno voluntario de los refugiados y desplazados internos, y todos los demás servicios indispensables para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas de desastres.</i>
Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, documento A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984		Art. 1, párr. d)	<i>Personal, equipo, medios de transporte y medidas necesarias para atender las necesidades.</i>
Sistema de alerta temprana			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 18	<i>Sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de amenazas, evaluación de los riesgos de desastres, y actividades, sistemas y procesos de comunicación y preparación que permite a las personas, las comunidades, los gobiernos, las empresas y otras partes interesadas adoptar las medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres con antelación a sucesos peligrosos.</i>
Situación de emergencia			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Situación generada en una zona determinada por un accidente, un fenómeno natural peligroso, una catástrofe o un desastre natural o de otra índole que puede causar o haber causado pérdidas humanas, daños a la salud o el entorno natural, pérdidas materiales considerables y</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
			<i>perturbaciones de las condiciones en que se desarrollan las actividades humanas.</i>
Socorro			
Política nacional de prevención y gestión en casos de desastre, octubre de 1993 (Etiopía)		Secc. II, párr. 2	<i>El socorro a las víctimas de desastres no se limita al suministro de alimentos y otros artículos de primera necesidad, sino que incluye medidas que abarcan todos los aspectos de la vida en las zonas afectadas por el desastre a fin de reducir su vulnerabilidad en el futuro.</i>
Socorro en casos de desastre			
FICR, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007		Art. 2, párr. 2	<i>Bienes y servicios suministrados para subvenir a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por un desastre.</i>
Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental, 3 de abril de 2001		Art. II	<i>Cualquier medida adoptada para salvar vidas, proteger bienes y lograr que la vida vuelva a la normalidad lo antes posible.</i>
Suceso peligroso			
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016)		p. 21	<i>Manifestación de una amenaza en un lugar concreto durante un período de tiempo concreto.</i>
Suministros de socorro			
Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 26 de junio de 1995		Art. 1	<i>Alimentos y artículos de uso cotidiano distribuidos a las personas afectadas por el accidente.</i>
Unidad de intervención en casos de emergencia			
Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 3 de junio de 1988		Art. I	<i>Uno o más especialistas organizados por el Estado requerido para la preparación y el desarrollo de las operaciones de socorro.</i>
Unidad de prestación de asistencia			
Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000		Art. 1	<i>Grupo de expertos de la Parte proveedora, incluido el personal militar, encargado de prestar asistencia y equipado con todos los medios necesarios para ello.</i>
Unidades de emergencia			
Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 16 de septiembre de 1992		Art. 1	<i>Grupos de unidades especializadas en la asistencia en casos de emergencia, provistas del equipo adecuado y de medios de socorro.</i>

Término	Fuente	Disposición	Definición
Vulnerabilidad			
Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I		p. 19	<i>Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas.</i>
Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999		Art. 1, párr. 8	<i>Susceptibilidad a pérdida o daños de los elementos expuestos al impacto de un fenómeno natural.</i>
TWIGG, J., A Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview, 2001		p. 6	<i>The extent to which a person, group or socio-economic structure is likely to be affected by a hazard (related to their capacity to anticipate it, cope with it, resist it and recover from its impact).</i>
Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (doc. NN.UU. A/71/644, de 1.12.2016).		p. 25	<i>Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.</i>
Zona afectada			
Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 14 de junio de 2000		Art. 1	<i>Territorio en que se ha producido la catástrofe.</i>

Fuente: elaboración propia.